



57

البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية

مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط

تأليف

د. أسامة عبد الرحمن

سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ـ الكويت



سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ـ الكويت

صدرت السلسلة في يناير 1978 بإشراف أحمد مشاري العدواني 1923 ـ 1990

57

البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية

تأليف

د. أسامة عبد الرحمن



المحتوى

المحتوى
المحتوى
المحتوى

مقدمه

توجد قاعدة عريضة من الصفات المشتركة تلتقي عندها دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط، فبالإضافة إلى العقيدة و اللغة والتاريخ المشترك، أضاف النفط صفة أخرى مشتركة جعلت البنيان الاقتصادي في هذه الدول يكاد يكون متماثلا، فهو بنيان يقوم على الاعتماد على مورد واحد تقريبا وتتجاوز عائداته في أكثرها حدود الإنفاق المحلي، وهذا المورد يخضع إنتاجه لاعتبارات متعددة تغلب عليها الصبغة السياسية قبل الاقتصادية وتلعب فيها العوامل الخارجية قبل العوامل المحلية ا الدور الرئيسي.. وبالإضافة إلى التماثل في البنيان الاقتصادي تتماثل هذه الدول تقريبا في البنيان الإداري وان تفاوتت من حيث الدرجة، فهي جميعا تشترك في ضعف البنيان الإداري وعجزه عن تحمل أعباء المشاريع والبرامج الجديدة التي زاد من معدلها وطموحاتها المورد المالي الكبير الذي تنعم به هذه الدول، كما أنها تعاني جميعا من نقص القوى البشرية وضعف مستوى تدريبها وتأهيلها، وهي جميعا سعت لسد هذا النقص بالاعتماد الكبير على العمالة الوافدة حتى أصبح البنيان الإداري و بطبيعة الحال البنيان الاقتصادي والاجتماعي مصبوغا بصبغة جديدة وقيم متباينة وعناصر ذات مصالح متباينة كان لها تأثيرها على البنيان الإداري والاجتماعي والاقتصادي.

ومع تماثل البنيان الاقتصادي والإداري

والاجتماعي تكاد تتماثل هذه الدول في بنيانها السياسي وفي قيمها السياسية وتلتقي عندها الأطماع السياسية الدولية. وقد يوحي كل ذلك التماثل بأهمية التكامل بين هذه الدول وضرورته وحتميته، وربما ورد ذلك دائما غير أنه لم يتجاوز كثيرا نطاق إعلان النيات الحسنة، وان كانت هناك بعض المشاريع المشتركة فإن هذا التكامل لم يتبلور بعد في مواجهة حقيقية لمشاكلها المشتركة وتطلعاتها المشتركة.

إن هذه الدول تمثل مجموعة تتميز بارتفاع في متوسط دخل الفرد قد يتجاوز في كثير من الأحيان متوسط دخل الفرد في أكثر الدول تقدما، ولكنها مع ذلك تنتمي إلى مجموعة الدول النامية وتواجه ذات المشاكل التي تواجهها تلك الدول عموما وتعاني من مظاهر التخلف التي تعاني منها تلك الدول، وان انفردت ببعض مشاكل ذات صبغة خاصة بها، إذ رغم الموارد المالية الكبيرة في أكثرها وزيادة الناتج الإجمالي المحلي وزيادة متوسط دخل الفرد فإن هذه الدول ما تزال تعاني الكثير من مظاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي.. وتواجه دول المنطقة تحديات متماثلة تتطلب منها الإفادة من مواردها الناضبة والإسراع في التنمية وتغيير هياكلها الاقتصادية وتنويع مصادر دخلها والتحول من مجتمعات مستهلكه إلى مجتمعات منتجة أيضا.

ولا شك أن التحديات التي تواجهها هذه الدول والأهداف التي تتوخاها في التنمية و العقبات التي تعترضها والمؤثرات الداخلية والخارجية المتحكمة في ثرواتها وقدراتها هي اكبر من قدرة أي منها منفردة.. عن هنا فإن المنظور الإقليمي للتنمية وتحديد أهدافها وتخطيط مسارها يجب أن يحل محل المنظور القطري.. وإذا كان التماثل بين هذه الدول واضحا في كافة الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية فليس ذلك بغريب إذ أن معظم هذه الدول ناتج عن تقسيمات فرضتها أطماع المستعمر وأهدافه، ولذلك يصعب على مثل هذه التقسيمات متعددة أن تخطط للتنمية وأن تباشر تنفيذ الخطط وأن تغير بنيانها الاقتصادي والاجتماعي والإداري ذلك أنها لا تملك منفردة من المقومات الأساسية ما يمكنها من ذلك.. وليس معنى ذلك أن الاندماج الاقتصادي والاجتماعي وربما الإداري والسياسي سيحل مشاكل التنمية ويحقق طموحاتها تلقائيا ولكنه سيمكنها

من حل أكثر مشاكلها وتحقيق اكثر تطلعاتها أن تحقق الوضوح في الرؤية وصدق العزم وتم استخدام الموارد في إطارها الصحيح أفضل استخدام ممكن.

ولعل الدراسة لم تتعرض بالتفصيل لمجلس التعاون الخليجي. ذلك أن إعدادها كان قبل قيام المجلس، ولما كانت الفترة التي مرت على المجلس حتى الآن قصيرة، وهو مازال في طور التأسيس فإن الخوض في استنتاجات تقديرية قد يقود إلى إصدار أحكام عامة انطباعية، ومثل هذا الموضوع يستحق دراسة مستقلة وافية في الوقت المناسب.

إن دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط شأنها شأن بقية الدول النامية تتطلع إلى التنمية مطمحا وغاية، وتسعى إلى سد الفجوة بينها وبين الدول المتقدمة، وقد يصيبها ما أصاب العديد من الدول النامية من خيبة الأمل، ونكسة التطلعات.، وقد يذهب اكثر سعيها كالزبد جفاء ولا يمكث منه إلا القليل مما ينفع الناس ومستقبلهم، والبيروقراطية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط لا تختلف كثيرا في أوزارها وأوضارها عن البيروقراطية في اكثر دول العالم الثالث، وان كان هناك ثمة اختلاف فمرده إلى الاختلاف في الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وهي كغيرها من البيروقراطيات في دول العالم الثالث تقوم بالدور الأكبر في التنمية.

ولقد شهدت العقود الثلاثة الأخيرة مراحل الاستقلال السياسي للعديد من الدول النامية وبرزت التنمية كمطلب رئيسي في سعي هذه الدول لإثبات وجودها، و يرى البعض أن قيادات هذه الدول تواجه عددا من الحقائق، من أهمها : (1)

الأول: إن الاستقلال السياسي لا يتأكد له مفهوم موضوعي إلا بالتنمية.

ثانيا: إن الجهاز الإداري تركة ثقيلة لا تتلاءم مع المتطلبات الجديدة التي تقتضيها عملية التنمية بحكم أنه كان معدا وموجها لخدمة أغراض معينة.

وإذا كانت دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط تتطلع إلى التنمية فما هي أهداف التنمية فيها؟ وما هي ظروف التنمية ومتطلباتها ؟ ومقوماتها، ومعوقاتها؟ وماذا حققت إدارة التنمية من إنجاز على مسيرة التنمية؟ وما الذي ينتظر منها أن تحققه؟ وهل هناك إدارة تنمية في هذه الدول؟ وهل

هناك تنمية حقيقية؟ وهل التنمية نماذج وأساليب وأنماط جاهزة للتصدير من الدول المتقدمة إلى الدول النامية ؟ وهل مسار التنمية واحد تحذو فيه الدول النامية حذو الدول المتقدمة أم أن هناك مسارات عديدة يمكن للدول النامية الاختيار من بينها؟ وهل تجربة دول الجزيرة المنتجة للنفط تختلف عن تجارب بقية الدول النامية؟ وهل أمكن للإيرادات النفطية الكبيرة أن تحقق التحولات المطلوبة للتنمية اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا؟

إن الهدف من هذه الدراسة هو محاولة استكشاف لمنطلقات التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط وتقص لمقوماتها ومعوقاتها. وإذا كانت الإدارة هي محورها الأساسي فإن هذا المحور يتلاحم مع محاور أخرى سياسية واقتصادية واجتماعية.. ولهذا تعرضت الدراسة لكل هذه المحاور إجمالا وتفصيلا، لقد جاء سحر الثورة النفطية فأعشى الأعين ببريقه، وأوهم المنطقة إن بإمكانه تحقيق التنمية بيسر وسهولة. وأفاقت المنطقة بعد ذلك فاكتشفت زيف السحر وبطلان الوهم. ، وتبينت أن الثروة النفطية مورد من الموارد إن أحسن استخدامه واستثماره في قنوات التنمية الحقيقية تحققت التنمية، أما إن كان استخدامه في غير ذلك فستظل التنمية وهما.. ولعل هذه الدول إن لم تتدارك أمرها في حسن استخدام واستثمار هذا المورد الناضب من خلال منطلقات التنمية الحقيقية فستفيق يوما في المستقبل وقد نضب هذا المورد وحينئذ لا ينفع الندم، وان عضت كل أصابع الندم.

ولقد أحست (ندوة التنمية)-وهي ملتقى فكري وعملي لا بناء المنطقة- بالأهمية الخطيرة والمصيرية المتعلقة باستخدام هذا المورد الناضب أفضل استخدام ممكن فجعلت موضوع «إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط» محور لقائها السنوي الثاني الذي انعقد في البحرين خلال الفترة بين 24-26 ديسمبر 1980م. وقد شرفتني الندوة بتكليفي بالإعداد لهذا اللقاء ومنحتني الفرصة للخوض في أغوار هذا الموضوع مستفيدا مما طرحته الندوة في لقائها من قضايا وما أثارته من نقاش.. ومستفيدا من مقابلاتي مع عدد من المسؤولين المعنيين بهذا الموضوع في بعض دول المنطقة ومستفيدا من آراء عدد من العاملين في القطاعين العام والخاص في دول المنطقة من خلال إجاباتهم الإستبيانية، ومستفيدا من الأسس والمفاهيم

النظرية التي تعج بها ساحة أدبيات التنمية، فكانت هذه الدراسة.

وإذا غلبت مسحة التشاؤم على هذه الدراسة فقد يعزى ذلك للأسباب التالية:

أولا: البنيان الاقتصادي التبعي المرتكز على مصدر واحد قابل للنضوب.

ثانيا: الأطماع والضغوط الخارجية المحيطة بالمنطقة.

ثالثا: انعدام الجهد المكثف والجاد لكسر حلقات التخلف والتبعية.

رابعا: المنطلقات المغلوطة للتنمية وضعف إنجازات التنمية.

وعموما فإن مسحة التشاؤم هذه قد غلبت على اللقاء السنوي حول إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط وسيطرت على أجوائه.. وإذا كان هذا اللقاء من أهم مرتكزات الدراسة فليس بغريب أن تنسحب عليها مسحة التشاؤم. وليس التشاؤم بمستنكر إن كان تعبيرا عن حقيقة واقعة مؤلمة، ورفض لها، وحشد للجهود والهمم من أجل اجتثائها في سبيل حاضر كريم ومستقبل رغد.. لهذا الجيل والأجيال القادمة. إن أول خطوة في الطريق السليم لتحقيق التنمية هو إدراك مرارة الواقع، والإحساس بفداحة المشكلة، والخروج من حلقة الأوهام، وحينئذ يكون في الإمكان إعداد العدة لمواجهة كل ذلك، والتصدي للقضية، بالمستوى الذي يتكافأ مع حجمها طالما حسنت النية وصدق العزم.

لقد غلب على المنطقة طوفان الأماني الذي جاء من سحر الثروة فحسبت أن التنمية قاب قوسين أو أدنى، وأنها ستظل في نعيم مقيم، ونسيت أن الثروة زائلة، وأن الأماني ستنتهي إلى أضغاث أحلام، ما لم تع واقعها، وتكرس كل طاقاتها وإمكاناتها للقضاء على المشاكل والسلبيات، ثم الانطلاق لتحقيق الطموحات والتطلعات من منطلقات واقعية مدروسة. إن سحر الثروة وخداع الأماني سيكونان وبالا على حاضر التنمية ومستقبلها في المنطقة أكثر بكثير من مسحة تشاؤم، قد تساعد في تقليص سحر الثروة وخداع الأماني، وقد توقف النزف غير المرشد الذي نحن فيه سادرون، وقد توقظنا من سكرة النعيم التي نحن فيها غارقون، قبل أن يأتي يوم يعض المرء فيه على يديه ويقول يا ليتني قدمت لحياتي.

لقد اعتمدت هذه الدراسة في كافة مراحلها على جهود متعددة وإذا كان اللقاء السنوي الثاني لندوة التنمية المنعقدة في البحرين خلال الفترة

ما بين 17-19 صفر 1401هـ الموافق 24-26 ديسمبر 1980 م يمثل المرتكز الرئيسي لهذه الدراسة فإن الاخوة الذين ضمهم ذلك اللقاء قد أثروا هذه الدراسة بما طرحوه من أفكار وعالجوه من قضايا تتصل بموضوع الندوة، وهو إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط ولذلك فهم بالشكر أولى.

كما أنني أزجي الشكر للمجلس الوطني للثقافة والآداب والفنون في الكويت الذي تبنى مشكورا نشر هذه الدراسة.

ولا يفوتني أن أزجي الشكر للذين تحملوا عبء قراءة مشروع الدراسة وأبدوا العديد من الملاحظات القيمة وأخص منهم الدكتور علي الكواري والدكتور محمد صادق.

كما لا يفوتني أن أزجي الشكر للذين كانت لهم مساهمات قيمة في المراحل الأولى المتعلقة بالتحضير للقاء السنوي الثاني لندوة التنمية أو المراحل الأخيرة المتعلقة بنشر الدراسة وأخص منهم الدكتور حسن الإبراهيم والدكتور محمد الرميحي والأستاذ عبد الله الغانم والأستاذ عبد الباقي النوري والأستاذ حسن فخرو والأستاذ عيسى بورشيد والأستاذ سعيد عياش والأستاذ عبد الله المزروعي.

وأزجي الشكر أخيرا للأخ أحمد يوسف من جامعة الكويت الذي جمع ما دار من نقاش في اللقاء الثاني لندوة التنمية جمعا مفيدا. وكذلك للأخ محمد محمد حسن من كلية العلوم الإدارية والأخ عبد الحليم عبد الجواد من كلية الدراسات العليا بجامعة الملك سعود لما بذلاه من جهد كبير في طباعة مشروع الدراسة.

١ الإطار النظري لإدارة التنمية

١ - مفهوم التنمية

ان التنمية كهدف، أصبحت شعاراً يرفع في كل مناسبة، وأملا تتغنى به الدول النامية، فما هي هذه التنمية التي احتلت المكانة المرموقة بين أهداف الدول النامية..؟ وهل هذه المكانة شكلية أم حقيقية؟

ان هناك العديد من المفاهيم التي تلتقي أو تتداخل أو تستوي مع مفهوم التنمية، ومن هذه المفاهيم «التقدم» و «التطور» و «التحديث» وربما «التصنيع»، ومرد ذلك الى أن الدول التي حققت الدرجة العليا في التنمية هي الدول المتقدمة والمتطورة والحديثة والصناعية. وقد درج الوضع في بعض الدول العربية على إيثار لفظ «الانماء» على لفظ «التنمية»، على اعتبار أن الانماء يعبرعن الاتجاه القصدي في التنمية بينما ينسحب لفظ «التنمية» على العملية ذاتها. ويرى البعض أن كلا اللفظين لا يعبر عن الواقع المقصود في الدول النامية حيث الحاجة الى التغيير الجذري في أوضاع متخلفة بينما «التنمية» في الدول المتقدمة هي تنمية لأوضاع لا تعد متخلفة[1].

لقد كان الفكر الاقتصادي والغربي بالذات في البداية [2] هو الذي وضع مؤشرات التنمية وذلك

من خلال منظور اقتصادي، وعرفت التنمية بأنها تنشيط الاقتصاد القومي وتحويله من حالة الركود والثبات الى مرحلة الحركة والديناميكية عن طريق زيادة مقدرة الاقتصاد القومي لتحقيق زيادة سنوية ملموسة في اجمالي الناتج القومي مع تغيير في هياكل الانتاج ووسائله ومستوى العمالة وتزايد في الاعتماد على القطاع الصناعي والحرفي يقابله انخفاض في الأنشطة التقليدية، ويعني ذلك تغيير البنية الاقتصادية، وذلك بالتحول الى اقتصاد الصناعة[3]، ولهذا اعتبرت الزيادة السنوية الملموسة في اجمالي الناتج القومي ومتوسط دخل الفرد المرتفع من المؤشرات الأساسية للتنمية، وقد حدث من جراء ذلك خلط في المفاهيم بين التنمية والتنمية الاقتصادية وبين التنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي و برزت على ساحة أدب التنمية بعد ذلك محاولات لتحليل التنمية وتعريفها من خلال منظور اجتماعي انساني مضمونة أن هدف التنمية هو توفير الحاجات للانسان. ولاشك أن هذا التحليل ايضا مبتور لأن السعادة قد لا تتحقق من خلال توفير الحاجات الأساسية والقضاء على الفقر والبطالة فحسب، ثم ان تحقيق ذلك لا يتعارض بالضرورة مع الأهداف التي تتضمنها المؤشرات الاقتصادية هذا فضلا عن أن توفير الحاجات الأساسية والقضاء على الفقر والبطالة لا يعني قيام الدولة بدور الرعاية الاجتماعية للانسان، لأن ذلك يعتبر إهداراً وقتلا للطاقات ما لم يصحبه جهد انتاجي مستمر قادر على العطاء والابداع. وقد ولجت الى ساحة أدب التنمية محاولات لتحليل التنمية وتعريفها من خلال منظور سياسي على اعتبار أن من مؤشرات التنمية التكامل والانصهار السياسي والديمقراطية، وقد تعني التنمية بمفهومها السياسي توفير الاستقرار السياسي وهذا الاستقرار لا يعني الجمود وإنما يرتبط بخلق مناخ ملائم للتخطيط وتوجيه مسار التغيير الإقتصادي والإجتماعي والسيطرة على البيئة والقدرة على حسن استخدام الموارد. ومعيار التنمية الحقيقي هو الكفاءة والفعالية[4]، ومدى تحكم الدولة في السيطرة على مواردها وتوجيهها وفق خطط و برامج واضحة الأهداف وقدرتها على توجيه الطاقات البشرية للمساهمة الفعالة في تحقيق تلك الأهداف.

ولعل الدول النامية في تطلعاتها إلى التنمية تتلمس من بعض مظاهر التقدم في الدول المتقدمة منهاجها في التنمية، وقد يكون ذلك المنهاج

سطحيا، يتجه إلى التقليد الشكلي الذي يعتمد على قشور التنمية دون لبابها، وقد يكون ذلك المنهاج محاولة جادة وسعيا دؤوبا نحو بناء القاعدة الإنتاجية القادرة على العطاء المستمر الذي يحقق خير الإنسان ورفاهيته، وبين هذين المنهاجين تتعدد المناهج التي تسير عليها الدول النامية. إن التنمية في أذهان الكثيرين قد تعني بناء سد ضخم أو ناطحات سحاب أو محطات تلفيزيون، وقد تعني التنمية إتاحة فرص التعليم وتوفير الخدامات الصحية والاجتماعية، وقد ترمز التنمية إلى تحقيق الاستقلال سياسيا واقتصاديا.

وقد تتجه القيادة السياسية في العديد من الدول إلى النظر إلى التنمية من زاوية ضيقة وينصب اهتمامها على النواحي العمرانية والإنشائية التي يمكن تدشينها في مهرجانات إعلامية، ورغم أن بعض هذه النواحي العمرانية والإنشائية قد تكون من بين وسائل التنمية أو مظاهرها فإنها في حقيقة أمرها لا تمثل التنمية.

وقد كانت التنمية في كثير من الأحيان يقصد بها التنمية الاقتصادية، ولعل التنمية الاقتصادية في وقت من الأوقات كانت تبدو في إطار ضيق وتحكمها مؤشرات ذات دلالات محدودة كالناتج القومي أو متوسط دخل الفرد، وكانت التنمية بهذا المعنى الدستور الذي فرض قواعده على المخططين ومتخذي القرارات في الدول النامية، ولقد احتل التصنيع مساحة كبيرة من مفهوم التنمية الاقتصادية[5] كما احتل مساحة كبيرة من تطلعات الدول النامية ولا غرو في ذلك لأن الدول النامية تتخذ من الدول المتقدمة الأسوة الحسنة، وهذه متقدمة صناعيا. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن مفهوم التنمية الإقتصادية في حد ذاته قد خضع لتغييرات جذرية وجوهرية خلال العقود الثلاثة الماضية وابتعد كثيرا عن الإطار الضيق الذي كان يحكمه نحو أطر أوسع ذات دلالات اقتصادية واجتماعية معا[6] وربما أوسع من ذلك أيضا.

الأصول المنتجة خارج قطاع النفط[7]. ولو كان هذا المؤشر كافيا لاعتبرت دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط في عداد الدول المتقدمة.

إن معدلات النمو المرتفعة ليست بالضرورة مؤشرا على التنمية إلا إذا كان للارتفاع صفة الاستمرار وكان ذلك مرتكزا على قدرة إنتاجية متوطنة

ومتطورة، فقد دلت تجربة باكستان والتي وصل معدل النمو فيها إلى 6٪ على ذلك إذ لم تغير معدلات النمو المالية من واقع الفقر الجماهيري وسوء التغذية والمرض والأمية والإسكان القذر واللامساواة في الفرص[8].

ولا شك أن التنمية لا تعني التنمية الاقتصادية فحسب، كما أن التنمية الإقتصادية لا تعني التصنيع فحسب.. إن التنمية بمعناها الشامل تضم جوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية فهي ليست عملية اقتصادية وليست عملية اجتماعية فقط وليست عملية سياسية فقط وليست عملية ثقافية فقط ولكنها مزيج من هذه كلها وغيرها. وهناك اتجاه متزايد نحو النظر إلى التنمية في هذا الإطار الشمولي الذي يحوى المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بجانب المتغيرات الاقتصادية بحيث تتفاعل جميعا مع بعضها في ذلك الإطار.

و يبدو أنه رغم التأكيد على أن التنمية عملية متكاملة فإن التنمية الاقتصادية ما تزال تحتل مساحة من الاهتمام أوسع مما تحتله بقية جوانب التنمية، وربما كان مبعث ذلك أن التنمية الاقتصادية تقوم على معايير مادية وأنها ذات مردود ملموس، غير أنه تجدر الإشارة إلى أن التنمية الاقتصادية بمفهومها الجديد ليست مجرد تحقيق معدلات عالية من النمو للإنتاج القومي الحقيقي، ولكنها تتسع لأكثر من ذلك بحيث تشمل تحقيق الارتقاء والتقدم لجميع أفراد المجتمع في جميع نواحي الحياة المادية وغير المادية وهذا كله يتطلب إجراء تغييرات جوهرية في أساليب الإنتاج وعلاقات الإنتاج وفي البنيان الاجتماعي والثقافي والسياسي للمجتمع[9].

إن التنمية هي عملية حضارية شاملة لمختلف أوجه النشاط في المجتمع بما يحقق رفاه الإنسان وكرامته، والتنمية أيضا بناء للإنسان وتحرير له وتطوير لكفاءاته وإطلاق لقدراته للعمل البناء. والتنمية كذلك اكتشاف لموارد المجتمع وتنميتها والاستخدام الأمثل لها من أجل بناء الطاقة الإنتاجية القادرة على العطاء المستمر[10].

ورغم الالتقاء على فكرة التنمية الشاملة تظل التنمية مصطهحا جديدا في لغة العصر لا يخضع للتعريف الدقيق، فهي ليست مجرد تحسين ظروف المعيشة ولكنها هدف مستمر وقدرة على التغيير والنمو والتطور[11]. إن التنمية مسألة نسبية ودائمة التغيير ولذا فإن أهداف التنمية تتغير وفقا لما

يحتاج إليه المجتمع وما هو ممكن التحقيق. ولما كان الاحتياج والممكن يتغيران وفقا للظروف فإن أهداف التنمية ومتطلباتها يخضعان لذلك التغيير. ولما كانت كل جوانب التنمية تتداخل وتتفاعل بعضها مع بعض فإنه من الصعب تصور تنمية في جانب دون أن تصاحبها تنمية في الجوانب الأخرى. إن التخلف الاقتصادي يقف جنبا إلى جنب مع التخلف الإداري(12). كما أن التخلف في هذين الجانبين يرتبط بالتخلف في الجوانب الأخرى من سياسية واجتماعية وثقافية.

ويتضح من ذلك أن التنمية عملية مجتمعية متشابكة متكاملة متفاعلة في إطار نسيج من الروابط بالغ التعقيد من عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وإدارية. والتنمية بهذا المعنى لا تمثل فقط الناتج النهائي لمجموع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية بل محصلة تفاعلات مستمرة بين هذه العوامل. و يتوقف مدى أهمية كل عامل من هذه العوامل ومدى تأثره وتأثيره في عمليات التنمية على الظروف التي تتم فيها عملية التنمية وعلى المرحلة التي قطعتها مسيرة التنمية، فقد تلعب العوامل الاقتصادية دورا بارزا في مرحلة معينة من مراحل التنمية في بلد معين بينما تلعب العوامل السياسية الدور الحاسم في نفس المرحلة في بلد آخر أو في نفس البلد في مرحلة لاحقة من مراحل التنمية فيه(13).

إن التنمية تهدف إلى خير الإنسان في الوقت الذي ترتكز على جهده فهو وسيلتها وهدفها في آن واحد، وتتطلب فكرة التنمية تغييرا جذريا في فكر الإنسان وقدراته وسلوكه، و يعتبر هذا التغيير وسيلة إلى غاية وفي نفس الوقت غاية في حد ذاتها في عملية التنمية. وهناك شرطان لتحقق التنمية(14):

أولا: إزاحة كل المعوقات التي تحول دون انبثاق الإمكانات الذاتية الكامنة داخل كيان معين.

ثانيا: توفير الترتيبات المؤسسية التي تساعد على نمو هذه الإمكانات الإنسانية المنبثقة إلى أقصى حدودها.

إن التنمية تشترط أيضا أن يكون النمو ناتجا من أداء المجتمع ككل وليس من قطاع منعزل يعتمد على الخبرة والمهارة الأجنبية، كما تشترط أيضا أن يكون الارتفاع في الدخل مصحوبا بحسن توزيع الدخل. وهذا

الشرط يوضح أن التنمية ليست مجرد مؤشرات اقتصادية وإنما تدخل فيها الاعتبارات الاجتماعية كذلك.

والتنمية مفهوم ذو مدلول اقتصادي واجتماعي وسياسي وثقافي وهو لا يرتبط بقطاع من المجتمع دون آخر، فالتنمية ليست وقفا على البيروقراطية وإن فرضت الظروف في الدول النامية أن أتبعت البيروقراطية دورا رئيسيا في التنمية، ولكنها إطار عملي يجب أن يشترك فيه وأن يسهم فيه جميع المؤسسات والقطاعات والأفراد كل حسب الدور المحدد له. إن الإنسان الذي هو هدف التنمية ووسيلتها يجب أن يشارك في رسم سياسات التنمية ويجب أن يبذل الجهد في سبيل تحقيق أهداف تلك السياسات أيا كان مستواه الوظيفي، أو القطاع الذي يمارس فيه نشاطه، ولا يستطيع الإنسان أن يؤدي ذلك الدور ما لم يعط الفرص والضمانات الكافية، وما لم تهيأ له الأسباب والقدرات، حتى تكون مشاركاته ومساهماته ذات مردود إيجابي على التنمية.

والتنمية يجب أن تكون منهاجا وطنيا يتفاعل معه المجتمع بكل قطاعاته بحيث يكون توجه المجتمع نحو التنمية نابعا من إيمان بذلك المنهاج و بحيث يكون في الإمكان تحريك كافة الطاقات نحو التنمية.

ولا يمكن أن يتم ذلك إلا حين يكون الانتماء للدولة أقوى من الانتماء للأسرة والقبيلة وحين يكون هناك تلاحم بين القيادة السياسية والمجتمع الذي تقوده وحين تكون هذه القيادة مدركة لدورها في صنع القرار ومستجيبة لتطلعات المجتمع وطموحاته وحين يكون المجتمع مهيئا لممارسة دوره في المشاركة في صنع القرار وتنفيذه.

ولقد التقت آراء عدد من أبناء دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط في ندوتهم حول إدارة التنمية على أن التنمية عملية متكاملة هدفها تنمية الإنسان عن طريق خطة نمو مبرمجة للمؤسسات والنظم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية. وتم التأكيد على أن التنمية عملية مجتمعية وأنها تهدف للإرتقاء بالإنسان ليكون واعيا بدوره السياسي والاجتماعي والاقتصادي من خلال نمو المؤسسات المختلفة بما في ذلك المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما تم التأكيد على أن التنمية في جوهرها إرادة تغيير وإدارة تغيير. وأن لها أبعادا ثلاثة:

البعد الاقتصادي-البعد الثقافي-البعد السياسي. فإذا لم يكن هناك توازن في تحقيق الأبعاد الثلاثة تكون التنمية كالنمو المشوه، وكذلك تم التأكيد على أن الإنسان هو هدف ووسيلة التنمية وأن التنمية مقدرة على الأداء والفعالية وأنها ليست مجرد تقديم الخدمات الاجتماعية أو حتى وضع الإنسان في قفص ذهبي[15].

وفي استقصاء تم توزيعه على بعض العاملين في القطاع الحكومي والقطاع الخاص في بعض دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط تبين أن مفهوم التنمية غير واضح في أذهان الكثيرين أو على الأقل تبين أن هناك تفاوتا في معنى التنمية، فقد أكدت النسبة الكبرى أن التنمية تعني تطوير الإنسان، وأكدت نسبة كبيرة أيضا أن التنمية تعني الانتقال من حالة التخلف إلى حالة التقدم، واتجهت آراء أخرى تمثل نسبا أقل إلى تعريف التنمية على أنها تعني تطوير المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية أو أنها تعني تحقيق الرخاء الاقتصادي أو أنها تعني تطوير المشاريع الصناعية[16].

ولقد اتجه رأي النسبة الكبرى من مجموعة من العاملين في القطاع الحكومي والقطاع الخاص في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط في الإستقصاء المشار إليه إلى اعتبار التنمية الاقتصادية اكثر أهمية، وتلتها التنمية الاجتماعية ثم التنمية الإدارية ثم التنمية السياسية[17] ومن المعروف أن التنمية الاقتصادية ليست في حد ذاتها عملية اقتصادية بحتة بل تتأثر بكثير من العوامل غير الاقتصادية وتكون لها نتائج مؤثرة على جوانب غير اقتصادية، وقد ينظر إليها أحيانا على أنها عملية تغيير اجتماعي وثقافي[18].

والتنمية كعملية حضارية ترتكز على قدرات ذاتية راسخة ومتطورة تتمثل في قدرة اقتصادية دافعة ومتعاظمة وقدرة اجتماعية متفاعلة ومشاركة وقدرة سياسية واعية وموجهة وقدرة إدارية ذات كفاءة ومنفذة وانحسار أي نوع من هذه القدرات يشل التنمية وقد يعرقلها.

إن التنمية عملية حضارية معقدة متصلة الجوانب تنصهر فيها تطلعات الإنسان، وتتبلور إرادته، وتنطلق جهوده، وتستثمر طاقاته، من اجل تحقيق الحياة الكريمة الفاضله للإنسان في الحاضر والمستقبل.، والتنمية معقدة بحكم التعقيدات والرواسب التي تكتنف التخلف لأن التنمية في أبسط معانيها هي القضاء على التخلف، والتخلف ليس مرضا واحدا ولكنه أمراض

متعددة لا تخضع لعلاج واحد، أو جرعة واحدة، وقد يسبب علاج مرض منها مضاعفات لمرض آخر وليس التشخيص وليس العلاج لهذه الأمراض بالمهمة الميسورة، فالتخلف حصيلة من الأمراض الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية والثقافية، وهل التنمية إلا تشخيص وعلاج لكل تلك الأمراض، وكيف لا تكون التنمية بعد كل هذا عملية معقدة ومستعصية، وكيف لا تسقط محاولات التنمية أو يصيبها الإحباط والوهن حين يكون هناك تهاون في التشخيص أو قصور في العلاج، أو حين تكون خطط التنمية تصورات تبسيطية جزئية ساذجة قد لا تخرج عن دائرة الأماني أو أضغاث الأحلام.

2- إدارة التنمية

رغم التعدد في تعريفات الإدارة فإن من أبرز تعريفاتها أنها الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة لتحقيق أهداف معينة، و يبدو من خلال هذا التعريف أن الكفاءة أو الكفاية هي جوهر العملية الإدارية، ولقد برز مفهوم إدارة التنمية في الخمسينات ليعنى ذلك الجانب من جوانب الإدارة العامة الذي يمثل المرتكز لتنفيذ السياسات والبرامج والمشاريع الهادفة إلى تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية[19].

ولعل إدارة التنمية يقصد بها في معظم الأحيان الجهود التي تبذل لتنفيذ برامج أو مشاريع تخدم أهداف التنمية[20] و يكاد يضيق معناها في بعض الأحيان بحيث تنحصر في محاولات تحسين الإدارة الحكومية، ومن أفضل تعريفات إدارة التنمية أنها كافة المراحل التي تبدأ من وضع السياسات التي تتصل بتحقيق أهداف محددة للتنمية وتحريك وتنظيم واستخدام كافة الموارد المتاحة استخداما أمثل لتحقيق تلك الأهداف والسياسات[21] ولما كانت الدول النامية تقوم بنشاطات حديثة متصلة بأهداف التنمية الاقتصادية مباشرة بالإضافة إلى النشاطات التقليدية فإن إدارة التنمية ينظر إليها عادة من زاوية إدارة الحكومة لهذه النشاطات الحديثة التي تهدف إلى التغيير في الاقتصاد[22]، و يرى آخرون أن إدارة التنمية تهدف إلى تحقيق الحياة السعيدة باستخدام الأساليب الفنية والاجتماعية الحديثة، وأن معيارها الأساسي هو النتائج المتحققة وليس الشكل أو الشعارات، وان

ذلك يتطلب وجود أيديولوجية تنمية أو ما يعرف بالحالة الذهنية المتوجهة نحو التنمية، إذ أن إدارة التنمية كمنهج تقوم على أيدلوجية لوضع أولويات التنمية والتحولات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية[23] وقد يفرق البعض بين الإدارة العامة وإدارة التنمية، و يرى هناك اختلافا جوهريا بينهما برغم إلتقائهما حول الإدارة حيث إنهما يبعدان كثيرا بمقدار ابتعاد لفظ (التنمية) عن لفظ (العامة)، و يرى هؤلاء أن الإدارة العامة تقوم بأداء مهام تقليدية انسجاما مع الدور التقليدي للدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بينما إدارة التنمية تقف خارج ذلك الإطار التقليدي وتنسجم مع المهام الجديدة، وتبعا لذلك فإن مهام الإدارة العامة تتسم بدرجة عالية من الروتينية والاستمرارية بينما إدارة التنمية تتضمن مسؤوليات ومهام تزداد وتتنوع باستمرار[24] وتجدر الإشارة إلى أن هناك فرقا بين إدارة التنمية والتنمية الإدارية إذ أن إدارة التنمية تعني كافة الأنشطة المتعلقة بإعداد وتنفيذ وتقويم السياسات والبرامج التي تهدف لإحداث تغييرات اقتصادية واجتماعية[25] بينما تعني التنمية الإدارية تطويرا في التنظيمات والأساليب والوسائل وزيادة القدرات الإدارية.

وفي الواقع فإن الإدارة العامة في الدول النامية هي إدارة التنمية ذلك أن الحكومة تقوم بدور رئيسي جدا وتكاد تتحمل كافة المهام الرئيسية المتعلقة بالتنمية في غياب القطاع الخاص الفعال، ولهذا تزداد المهام التي تقوم بها الحكومة ازديادا مضطردا وبمعدل سريع، وتضطر الحكومة إلى التدخل مباشرة في المجالات الاقتصادية حتى في الدول التي لا تميل إلى سيطرة القطاع العام، وذلك عن طريق المؤسسات العامة والشركات العامة. إن الإدارة العامة بحكم طبيعتها أميل إلى الروتين والقيود وكل الأطر البيروقراطية ولكن ذلك لا يلغي كونها إدارة التنمية في الدول النامية، ولعل هذا التباين بين طبيعة الإدارة العامة و بين الدور المنتظر أن تؤديه كإدارة تنمية هو سبب النكسة في تنفيذ برامج التنمية وتحقيق أهدافها.

وإدارة التنمية في الدول المتقدمة تختلف عن إدارة التنمية في الدول النامية من حيث قدراتها وظروفها ودورها، ذلك أنه بخلاف المجموعة الاشتراكية التي تلعب فيها الحكومة الدور المهيمن فإن الدول المتقدمة تعتمد على مشاركة فعالة للقطاع الخاص يتحمل فيها تبعة كبيرة من تبعات

التنمية و يساهم في إدارة التنمية، بل إن القطاع الخاص في بعض هذه الدول كان هو صاحب الدور الرئيسي في إدارة التنمية وفي التأثير على الإدارة الحكومية وعلى المجتمع ككل من خلال التطور الاقتصادي والتكنولوجي الذي حققه. ورغم أن الدول المتقدمة والنامية تلتقي جميعا في التوسع المضطرد في مهام الأجهزة والمؤسسات الحكومية فإن التوسع في الدول المتقدمة يرتكز على قاعدة عريضة من القدرات ومساندة فعالة من القطاع الخاص بينما لا يرتكز هذا التوسع في الدول النامية على مثل تلك القدرات أو المساندات الفعالة وفي ظروف لا يمكن الانتظار فيها حتى تتكون القدرات أو ينشط القطاع الخاص، ولهذا فان تطلع الدول النامية نحو اختصار الفجوة الحضارية والتكنولوجية بينها وبين الدول المتقدمة وفي مدى زمني قصير يضاعف من صعوبة الدور الذي تلعبه إدارة التنمية في الدول النامية.

وبدلا من أن تتغير طبيعة الإدارة العامة لكي تتلاءم مع الظروف والمهام الجديدة لم يحدث تغيير يذكر في طبيعة الإدارة العامة عدا التوسع الهائل فيما تقوم به من أنشطة ومهام بصرف النظر عن مدى قدرتها على القيام بتلك الأنشطة والمهام، وكانت النتيجة نموا في الكيان الإداري إلى درجة التضخم ولكن لم يقابله نمو في القدرة الإدارية، فكان ذلك النمو بمثابة الورم ولم يكن ظاهرة صحية في اكثر الأحوال.

إن إدارة التنمية قد تعنى إدارة التغيير، ولا شك أن الإدارة تلعب دورا أساسيا في صنع التغيير والتحكم فيه، و بعبارة أخرى فإن الإدارة عنصر فعال في صنع التنمية ذلك أن أهداف التنمية منوط تحقيقها بالإدارة والإدارة العامة بالذات في اكثر الدول النامية، ولقد استدعت متطلبات التنمية بروز العديد من الأجهزة والمؤسسات ذات الصلة المباشرة بالتنمية علاوة على أن متطلبات التنمية والتغييرات المتعلقة بها تستدعي تغييرا في أهداف الأجهزة التقليدية وتوجهاتها.

وإدارة التنمية ترتبط بسلسلة المهام الجديدة التي تقع على عاتق الدول النامية في سعيها نحو تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاهية الاجتماعية، وتعتبر هذه الإدارة جزءا من الإدارة العامة ولكنها تهتم بشكل أساسي بإدارة التغيير، وتتناول إدارة التنمية بصورة رئيسية الجهاز اللازم للتخطيط

الاقتصادي ولحشد الطاقات وتحديد المصادر الضرورية لرفع الدخل القومي بشكل عام، وكذلك تشمل مختلف الدوائر المرتبطة بعملية التغيير الشاملة التي تسهم في دفع عجلة التنمية الصناعية وتنمية المصادر الطبيعية وإنشاء وتحسين البنى الأساسية من مواصلات ووسائل اتصال وطرق وسدود وغيرها إلى جانب المؤسسات التي تسهم رفع المستوى الثقافي والاجتماعي[26].

وإدارة التنمية مصطلح محايد في حد ذاته، وقد تكون إدارة التنمية كفأة أو غير كفأة وقد تكون إدارة التنمية عاجزة أو قادرة، وقد تحقق إدارة التنمية الأهداف المنوطة بها وقد تتعثر في تحقيق تلك الأهداف، ولهذا فإنه في كل الدول توجد إدارة التنمية طالما أن هناك خططا وبرامج للتنمية منوط تنفيذها بأجهزة معينة، غير أن الأمر ربما لا يكون بهذه الصورة إلا إذا اعتبرنا أنه في كل الدول توجد خطط وبرامج ومشاريع للتنمية. ولعل أكثر ما يحدث في الدول النامية ليس تنمية بل نموا، وفي هذه الحالة فإن الإدارة المنوط بها تنفيذ تلك الخطط والبرامج والمشاريع هي إدارة نمو وليست إدارة تنمية علما بأن النمو قد يحدث أحيانا دون إدارة أو قد يكون عنصر الإدارة من أقل العناصر تأثيرا في إحداث النمو.

وقد اتجهت آراء عدد من المسؤولين في القطاعين العام والخاص في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط إلى أن إدارة التنمية يقصد بها الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، واحتلت أجهزة التخطيط والصناعة والجامعات والتعليم مكانا رئيسيا بين الأجهزة ذات الصلة المباشرة بالتنمية، وربما يلقى ذلك الضوء على أن التخطيط والتصنيع والتعليم مهام أساسية مرتبطة بقضية التنمية وان كانت المهام الأساسية التي تقتضيها عملية التنمية أوسع من ذلك[27].

إن إدارة التنمية قد تعني الأجهزة والمؤسسات المنوط بها تنفيذ خطط وبرامج التنمية وقد تعنى نمطا من أنماط الإدارة ذا خصائص ومقومات وتوجهات مختلفة عن بقية الأنماط، ومن أهم خصائص إدارة التنمية:

1- القدرة على بلورة السياسات وتحديد الأهداف.
2- القدرة على الحركة والابتكار والمبادأة.
3- القدرة على مواجهة المواقف المتغيرة.

4- القدرة على إحداث التغيير.

5- القدرة على التطوير الإداري.

6- القدرة على اتخاذ القرارات العلمية والموضوعية.

7- القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية.

وتتمثل توجهات إدارة التنمية في التالي:

1- بناء القدرة الاقتصادية الذاتية.

2- تحقيق الرقي الحضاري.

3- توفير الرفاه للأجيال القادمة.

أما مقومات إدارة التنمية فهي:

1- إرادة تنموية.

2- أهداف وسياسات محددة.

3- قيادة سياسية واعية.

4- قيادة إدارية ذات كفاءة.

5- قوى بشرية مؤهلة ومدربة.

6- دعم سياسي فعال.

7- تفاعل مجتمعي حقيقي.

8- قاعدة اقتصادية إنتاجية.

ويمكن أن يكون تعريف إدارة التنمية الأقرب إلى الواقع إنها الإدارة التي تملك القدرة على بلورة تطلعات المجتمع في خطط وبرامج كما تملك القدرة على تنفيذها بكفاءة وفعالية، وتتوفر لديها الإرادة التنموية، والنظرة البعيدة الثاقبة، والتصميم والمثابرة على مواجهة التحديات، والانصهار والتفاعل مع القاعدة العريضة للمجتمع، والقدرة على تحريكه، وتطوير رأسماله البشري والمادي، واستثماره الاستثمار الأمثل الذي يحقق المستوى الحضاري المتطور ذاتيا في كل القطاعات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية بما يضمن سعادة هذا الجيل والأجيال القادمة..

2 التنمية والتخطيط

١ - نمط التنمية

إن مفهوم التنمية في دول المنطقة لم يكن حتى عهد قريب مفهوما واضحا في أذهان صانعي القرارات ولا في أذهان الأغلبية الساحقة في المجتمع، وبدت التنمية وكأنها تقتصر على نقل المظهر الحضاري من الدول المتقدمة، فاتجه الإنفاق إلى مشاريع البناء العمراني واستيراد أحدث وسائل الترف الحضاري، ولذلك سرعان ما تكونت المراكز الحضرية والأسواق التجارية وانتشرت العمارات الفخمة والسيارات الفارهة، ولا شك أن هذا المفهوم للتنمية مفهوم سطحي ومفهوم خاطئ أصلا لأن التنمية بهذا المعنى قشور قد يكون لها بريق وهاج ولكنها سرعان ما تندثر في أي يوم عاصف لأنها لا ترتكز على قاعدة معطاءه قادرة على الإنتاج المستمر. ولعل في تجربة بعض الدول المتقدمة كاليابان وألمانيا ما يعطي أكثر من شاهد على أن التنمية الحقيقية تكمن في القوى البشرية القادرة على العطاء والإنتاج وبناء الحضارة وتطوير أساليبها ووسائلها.

ومن الواضح أن دول المنطقة ما زالت مشدودة إلى هذا المفهوم وهو يبتعد كثيرا عن المفهوم الشامل

للتنمية، بل يبتعد حتى عما يفترض أن تنتهجه الدول النامية، من تركيز على التنمية الاقتصادية رغم أن هذا في حد ذاته مفهوم مبتور، ذلك أنه لم تكن هناك أية استراتيجية أو منهجية واضحة للتنمية الاقتصادية ناهيك عن الاستراتيجية أو المنهجية الشاملة لجميع جوانب التنمية. ولا يكفي أن يكون مفهوم التنمية واضحا في أذهان صانعي القرارات، وإنما يجب أن يكون مفهوم التنمية واضحا في أذهان منفذي القرارات وفي أذهان القطاع الأكبر من المجتمع. ولا يغني مجرد الوضوح وإنما يجب أن يصحب ذلك اقتناع فعلي والتزام أكيد بالتنمية وسعي دؤوب لتحقيق مراميها وأهدافها.

والتنمية في دول المنطقة مطلب حيوي ومصيري يجب أن توجه في سبيله كل الجهود والطاقات وأن يتجاوز مرحلة القول إلى العمل وأن يتخطى مرحلة الخبط العشوائي إلى مرحلة الاستراتيجية الشاملة. وإذا كان النفط قد هيأ لهذه الدول من الأسباب ما تستطيع بها دعم مشاريعها التنموية فإن هذه الأساليب ليست كافية مطلقا لتحقيق التنمية.، وظروف التنمية في هذه الدول-فيما عدا يسر مواردها المالية-تبدو ظروفا صعبة إذ هي تشكل دولا محدودة السكان و أغلبها محدودة المساحة، لا تملك إلا رصيدا محدودا من التجربة والخبرة الإدارية والسياسية والاقتصادية ولم تعرف البنيان الإداري بصورته الحديثة إلا مؤخرا، ولم تشهد مجتمعاتها تحولات اقتصادية واجتماعية وسياسية ملموسة إلا في العقود الأخيرة.

ويحتل الاهتمام بالتنمية الاقتصادية ولو في معناها الضيق درجة متقدمة على كل جوانب التنمية الأخرى في دول المنطقة وتحتل التنمية الاجتماعية والإدارية ولو كانت شكلية درجات دنيا، إلا أن الاهتمام بالتنمية السياسية يظل مهملا تماما، وتبدو التنمية الاقتصادية وكأنها تحقيق معدلات عالية للنمو وزيادة حجم النشاط التجاري المتركز على الاستيراد والاستهلاك، وتبدو التنمية الاجتماعية وكأنها مجرد تقديم مزيد من الخدمات الاجتماعية، وتبدو التنمية الإدارية وكأنها زيادة الأجهزة والمؤسسات الحكومية. وحتى لو كان التوجه في دول المنطقة هو توجه نحو التنمية الاقتصادية فإن التوجه نحو التنمية الاقتصادية يفرض أن يكون هناك توجه نحو جوانب التنمية الأخرى.. إن الإدارة الحكومية وهي تلعب دورا رئيسيا في تحديد أهداف التنمية الاقتصادية ورسم مسارها وتنفيذ برامجها

ليست آلة يمكن إعادة تكوينها وتركيبها بصورة جذرية لأداء المهام والأعباء التي تقتضيها التنمية الاقتصادية ولكنها كيان اجتماعي وإداري، ومن ثم فإن محاولة إدخال تعديلات على هذا الكيان تقتضي التعامل مع العديد من الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وتقتضي تغييرا في السلوك والاتجاهات، ومثل هذا التغيير يحدث ببطء ولا يمكن للتنمية الاقتصادية أن تنتظر حتى يحدث هذا التغيير مع أن التنمية الاقتصادية تتأثر بمدى حدوث هذا التغيير ودرجته. ولا شك أن التنمية الاقتصادية تحتاج من الإداريين في الأجهزة الحكومية بصرف النظر عن المستويات الإدارية قدرا من التجربة والابتكار في السياسات والبرامج التي يعدونها وكسرا لطرق الروتين. كما أن نوعية الأفراد الذين يشغلون الوظائف في الأجهزة الحكومية و بالذات على مستوى القيادات الإدارية يحددون نوعية إدارة التنمية، وتؤثر القدرات والاتجاهات لدى هؤلاء الأفراد على مسار التنمية الاقتصادية.

إن التنمية الاقتصادية لا تحتاج إلى مجرد المزيد من الأجهزة والمؤسسات والمزيد ومن الأنشطة والمهام، بل تحتاج إلى تغيير في السلوك والاتجاهات ومن ثم فهي تتطلب إصلاحا جذريا شاملا لا يتطرق إلى أساليب ووسائل الإدارة فحسب ولكن يتطرق إلى الإنسان الذي يستخدم هذه الأساليب والوسائل بحيث يكون متقبلا للتغيير وقادرا على المبادأة والابتكار والتجربة.

والتخلف الاقتصادي هو جانب من جوانب التخلف المتعددة كالتخلف الاجتماعي والتخلف الإداري والتخلف السياسي والتخلف الثقافي، كما أن التنمية الاقتصادية هي جانب من جوانب التنمية المتعددة كالتنمية الاجتماعية والتنمية الإدارية والتنمية السياسية والتنمية الثقافية، ومن الواضح أن التنمية الاقتصادية ليست جانبا منعزلا بحيث يمكن التركيز عليه وتحقيق الرفاهية أو الرخاء الاقتصادي بصرف النظر عما يحدث في الجوانب الأخرى للتنمية. إن التنمية الاقتصادية لا يمكن أن تتحقق مع وجود تخلف إداري ووجود تخلف اجتماعي ووجود تخلف سياسي ووجود تخلف ثقافي. إن هذه الحلقات من حلقات التخلف متلاحمة مع بعضها وذات تأثيرات متبادلة ليس فقط فيما تفرزه من نتائج ولكن حتى من خلال إطار الأنشطة التي تتم داخلها.

والتنمية الاقتصادية تحتاج إلى تغيير في السلوك والاتجاهات، ليس لدى البيروقراطية في الأجهزة الحكومية فحسب ولكن حتى لدى الأفراد في القطاع الخاص ولدى أفراد المجتمع عموما، وإذا كانت التنمية الاقتصادية تتطلب أن يكسر البيروقراطيون طوق الروتين وبقية الأطواق السلبية فإنها تتطلب المهارة العملية والحس الاقتصادي لدى الأفراد في القطاع الخاص كما تتطلب قدرا من الوعي الاجتماعي والثقافي والاقتصادي لدى أفراد المجتمع، ولعل هذا يبرز حقيقة معروفة هي أن التوجه نحو التنمية الاقتصادية حين يكون توجها حقيقيا فإنه يقتضي الاهتمام بكل جوانب التنمية الأخرى.

ولعل الاهتمام بالتنمية الاقتصادية في دول المنطقة ليس مفهوما متكاملا إذ يكاد يقتصر ذلك على تحقيق معدلات نمو عالية حتى ولو كان ذلك مرتكزا على متغيرات تحكمها طبيعة الإيرادات المتدفقة من مورد واحد والأنفاق الكبير من تلك الإيرادات. كما أن التنمية الاقتصادية تكاد تنصرف إلى النشاط الاقتصادي التجاري المزدهر من خلال السيل المتدفق من الواردات الاستهلاكية، وليست هذه بالتنمية الاقتصادية.

إن التنمية الاقتصادية الحقيقية تؤثر وتتأثر بجوانب التنمية الأخرى ولهذا فإن الدول التي حققت درجة عالية من التنمية الاقتصادية حققت أيضا في الغالب درجة عالية من التنمية الإدارية والاجتماعية والسياسة والثقافية. أما تلك التي تقف على درجة متدنية من درجات التنمية الاقتصادية فإنها في الغالب تقف على درجات متدنية من التنمية الإدارية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

ولو كان التوجه في المنطقة نحو التنمية الاقتصادية توجها حقيقيا لتجاوز ذلك مجرد تحقيق معدلات عالية في النمو وزيادة حجم النشاط الاقتصادي المرتكز ارتكازا كبيرا على الاستيراد والاستهلاك، ولصحب التوجه نحو التنمية الاقتصادية تأثيرات في اتجاه التنمية الاجتماعية والتنمية الإدارية والتنمية السياسية والتنمية الثقافية. وليس ثمة شك في أن الطفرة الاقتصادية وما صاحبها من نشاط اقتصادي واستهلاكي قد خلقت نوعا من الرفاه الاقتصادي والاجتماعي وزيادة في الخدمات الاجتماعية، وليس ثمة شك أيضا في أن هذه المجتمعات القبلية قد شهدت بعض التغييرات الملموسة في نظامها الاجتماعي والإداري وربما السياسي، إلا أن هذه

التغييرات لم تكن بالضرورة تغييرات في اتجاه التنمية الاجتماعية أو الإدارية أو السياسية، ولا تزال الأنظمة الاجتماعية والإدارية والسياسية مشدودة إلى الرواسب القبلية وان أخذت طابعا عصريا، ولذلك تظل مشكلة عدم تقدير الوقت ومشكلة النظر إلى الأعمال الحرفية نظرة دونية ومشكلة الوساطة والمحاباة وتوزيع الغنائم ظواهر متأصلة.

لقد بدت دول المنطقة فعلا بعد رحيل المستعمر منها وكأنها تبدأ من نقطة الصفر في بناء المؤسسات وفي توسيع قاعدة التعليم وفي الاهتمام بالرعاية الصحية والاجتماعية وفي إنشاء التجهيزات الأساسية المطلوبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة. وساعدت عائدات النفط في الإغداق على كل هذه البرامج إلا أن مفهوم التنمية بحكم حداثته في دول المنطقة عموما وفي غياب وضوح الرؤية أو أي استراتيجية عميقة شاملة فإن الإغداق في الإنفاق كل هذه البرامج وغيرها بدا وكأنه صورة من صور الرعاية الاجتماعية أو سعي لتحقيق الرفاهية الاجتماعية. ورغم أن الرفاهية الاجتماعية هدف من أهداف التنمية بحكم أن الإنسان هو هدف التنمية فإنها يجب أن تكون مرتبطة بجهد الإنسان وعمله، لأن الإنسان هو هدف التنمية ووسيلتها في آن واحد. أما الرعاية الاجتماعية بهذه الصورة التي لا يرتبط فيها المردود على الفرد بالجهد الذي بذله هذا الفرد فستكون عاملا سلبيا في إضعاف الحافز على العمل وخلق مجتمع يعيش على الرعاية ويتقاعس عن العمل، مجتمع يعيش على الاستهلاك والاستيراد ولا يعرف إلى الإنتاج سبيلا.

وإذا كانت «دولة الخدمات» و «دولة الرفاهية» من المفاهيم الحديثة التي تعبر عن تغير دور الدولة وتجاوز أنشطتها للإطار التقليدي فإن الخدمات التي تقدمها الدولة للإنسان والرفاهية التي تسعى إلى تحقيقها له تعتمد أيضا على جهد هذا الإنسان ومساهمته.

أما في دول المنطقة فإن الدولة تقدم التعليم المجاني من الابتدائي حتى الجامعة، وربما تعطى بعض الحوافز المالية كما تقدم الرعاية الصحية وبعض الخدمات الأخرى المتعددة وتضطر لتقديم هذه الخدمات للمواطن إلى الاستعانة المضطردة بالكفاءات المؤهلة من الخارج، وقد تطغى هذه الاستعانة إلى الدرجة التي تختصر بسببها برامج الخدمات التي تقدمها

الدولة. وبصرف النظر عن مستوى هذه الخدمات ونوعيتها فإن ناتجها في أكثر الأحيان على السلوك الاجتماعي ناتج سلبي، ذلك أنها تقدم للمواطن الخدمات وتحقق له الرفاهية حتى ولو لم يكن لديه إسهام اقتصادي. وانعدام الربط بين ما حصل عليه الفرد من خدمات وما يتمتع به من رفاهية في جانب وبين إسهامه في الجانب الآخر لا يحقق الاهتمام بالعمل ولا يكرس الجهد للإنتاج.

إن مفهوم التنمية في دول المنطقة يكاد يكون منصبا على الإغداق في الإنفاق وفي زيادة الخدمات الاجتماعية والرعاية الاجتماعية والرفاهية الاجتماعية، ورغم أن هذه مظاهر من مظاهر التنمية أو جانب من جوانب التنمية إلا أنها لا تمثل التنمية الشاملة.

هذا فضلا عن أن الإفراط في هذا الجانب دون اهتمام بالجوانب الأخرى سيؤثر على ظروف التنمية تأثيرا سلبيا إذ يبدو المجتمع متقدما مظهريا بينما هو يعاني كل أسباب التخلف، وما لم يكن هناك إدراك لجوهر التنمية فإن التوجهات والجهود التي تبذل لن تكون موجهة الوجهة الصحيحة.

لقد أتاحت ظروف الاعتماد على العائدات النفطية للحكومات في دول المنطقة أن تلعب الدور المهيمن، ومع أن هذه الدول تنتهج سياسة اقتصادية تشجع القطاع الخاص فإن عدم فعالية هذا القطاع واعتماد الاقتصاد اعتمادا مفرطا على عائدات النفط المتدفقة إلى خزينة الدول جعل هيمنة الحكومة على الاقتصاد هيمنة كبيرة قد تتجاوز هيمنة الحكومة في أكثر الدول النامية، وقد لا تختلف كثرا عن هيمنة الحكومة في الدول ذات المنهج الاشتراكي. إن الحكومة أدراك تتلقى العائدات النفطية المتدفقة تقوم بعملية تنظيم انسيابها إلى الاقتصاد من خلال قنوات الإنفاق العام وغير ذلك من القنوات الجانبية. ولهذا فان الإنفاق الحكومي لا يعتبر هو المحرك الرئيس للاقتصاد فحسب ولكنه المحرك الرئيسي أيضا لكل مشاريع وبرامج التنمية والخدمات المختلفة. ولعل الإنفاق الجاري كان يمثل النسبة الكبرى من إجمالي الإنفاق الحكومي، وكان للنمو الكبير في فرص التوظف الحكومي واتساع نطاق تقديم السلع والخدمات ولا سيما التعليم والصحة والإسكان والخدمات الاجتماعية وغيرها دور هام في إعادة توزيع جانب من عائدات النفط على أفراد المجتمع. ونمت النفقات الإنمائية نموا ملحوظا

في دول المنطقة وخصوصا بعد الارتفاع الكبير في العائدات النفطية واتجه الإنفاق في هذا القطاع إلى مجالات التشييد ومشروعات هياكل البنية الأساسية ذات الحجم الكبير، ولا شك أن المستويات التي وصلت إليها أرقام الإنفاق العام على عمليات البناء والتشييد تعتبر مرتفعة بكل المعايير[1].

ورغم أن هذه الدول وجدت لزاما عليها التوجه نحو بناء الهياكل الأساسية بحكم أنها القاعدة الأساسية لنمو النشاطات الإنتاجية والخدمية فإن الإنفاق على تشييد الطرق والإسكان وغيره بدا وكأنه هدف في حد ذاته، مع العلم بأن وجود الهياكل الأساسية لا يعتبر شرطا كافيا لحدوث التنمية الحقيقية، وربما كان للعائدات النفطية الحكومية أثر في زيادة الإنفاق في قطاع التشييد والبناء رغم أن ذلك لم يصاحبه اهتمام مماثل بتوسيع طاقة الاقتصاد الوطني في القطاعات الإنتاجية. ولعل عملية الإنفاق على مشاريع البناء والتشييد ذات مردود مباشر وملموس وذات عائد سياسي واجتماعي واضح، وقد يكون بعضها قاعدة مطلوبة للتنمية إلا أنها لا تمثل التنمية.

إن أكثر مشروعات التنمية مازال يوضع على أساس أهداف استثمارية مادية مع توجيه القوى العاملة إلى ذلك النوع من الخدمات غير المنتجة أو الخدمات المنتجة إنتاجا غير مباشر. ولعل الكثير من الحكومات يعتبر الإنفاق والاستثمار مناظرا للتنمية ولهذا السبب فقد اتجهت إلى الاهتمام ببرامج الإنفاق والاستثمار اكثر من اهتمامها بالهدف الرئيسي من وراء كل ذلك وهو الإنتاج. ولهذا فإن برامج الإنفاق الحكومي المتمثلة في الميزانية تكاد تبرز وكأنها إنجاز في حد ذاته، وكأن الهدف من وراء هذا الإنفاق سيتحقق تلقائيا أو بمجرد جهد بسيط. ولا شك أن الهدف الرئيسي لأي خطة هو الوصول إلى معدلات أعلى للإنتاج، والاستثمار يمثل وسيلة فقط من بين وسائل أخرى تساعد على تحقيق ذلك، وهو وان كان وسيلة رئيسية فإنه ليس هدفا في حد ذاته إذ يمكن تحقيق الزيادة في الإنتاج بنفس القدر من الاستثمار وذلك عن طريق كفاءة استخدام هذه الاستثمارات.

وربما ساعد التدفق الكبير للإيرادات المالية على الإنفاق السريع والمبذر.. كما ساعد على خلق الانطباع الخاطئ بأن التنمية تتحقق بمجرد تشغيل المقاولين والأيدي العاملة الأجنبية في تنفيذ المشروعات العمرانية وخاصة قطاع البناء والتشييد. كما أن الموارد المالية الكبيرة ساعدت على التوجه

الاستهلاكي اكثر مما ساعدت على التوجه الإنتاجي، وساعدت على التوسع في استيراد مظاهر الحضارة المتمثلة في وسائل المواصلات الحديثة والأجهزة المتطورة، واصبح هناك انفصام بين مستوى المعيشة الذي يطمح الفرد إلى تحقيقه وما يقدمه من عمل في سبيل تنمية الاقتصاد الوطني. وغابت عن الأذهان حقيقة أن العائدات النفطية هي بمثابة أقساط تدفع مقابل استنزاف ثروة عينية آيلة للنضوب وأنه ينبغي استعمال هذه الأقساط في تطوير الثروات الوطنية الأخرى وخاصة الثروة البشرية.[2] ولهذا فإن نسبة كبيرة جدا من المشروعات الأساسية للتنمية قد تصل إلى 90٪ تقوم بتصميمها وتنفيذها شركات أجنبية، ولا يعتبر الاعتماد على الشركات الأجنبية في حالة الضرورة ضيرا إذا كان هناك توجه نحو توطين القدرة والخبرة محليا، أما إذا كان الاعتماد إتكاليا مستمرا في وقت يتوجه فيه المجتمع نحو الإنفاق الاستهلاكي المبذر فهنا تكمن الخطورة.

إن النفط قد هيأ لهذه الدول من الأسباب ما لم يتهيأ لغيرها من الدول النامية، ولكن النفط وكل فوائضه المالية لا يحقق معجزة التنمية تلقائيا، ولا يرضى تطلعات الإنسان في هذه الدول دون إرادة حقيقية توجهه وتستثمره في بناء القاعدة المادية والبشرية القادرة على العطاء المستمر، ولقد تبين لكثيرين أن النفط وفوائضه المالية لم يكن نعمة في كل الأحوال كما كان متوقعا من قبل[3].

والثروة النفطية والطفرة المالية التي جاءت من خلاله كانت اكبر من قدرة هذه الدول على استخدامها الاستخدام الأمثل، ولهذا اتجه اكثر هذه الدول إلى التوسع في إنشاء الأجهزة والمؤسسات الحكومية واتجه بصورة اكبر إلى التوسع في مؤسسات التمويل، فلقد انشىء العدد الأكبر من هذه المؤسسات خلال العقد المنصرم كما شهدت هذه المؤسسات زيادة كبيرة في رأسمالها، ولم يكن الأمر قاصرا على الأجهزة والمؤسسات الحكومية وإنما شهد القطاع الخاص نموا متزايدا في شركات المقاولات والشركات التجارية، ولقد توجه جزء كبير من هذه الثروة إلى الاستهلاك وزادت الواردات زيادة كبيرة، ورغم أن الزيادة في الاستهلاك قد تكون مؤشرا صحيا على النشاط الاقتصادي في الدول المتقدمة فإن ذلك مرتبط بالاعتماد على الإنتاج المحلي إلى درجة كبيرة، أما حين يكون الاستهلاك متجها إلى الاستيراد

فإن ذلك يعتبر مؤشرا غير صحي ويحقق الانفصام بين الاستهلاك وبين الإنتاج المحلي واحتمال تطويره وتكون النتيجة المزيد من الاستهلاك والاعتماد على الاستيراد والبقاء دولا مستهلكة، ولاشك إن الدول الصناعية تكون هي المستفيدة في استيعاب الجزء الأكبر من عائدات النفط. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن توجه العديد من دول المنطقة إلى الاستثمار في الخارج وهي ما تزال حديثة عهد بهذا الموضوع وتنقصها التجربة والممارسة الطويلة ويجعلها تقع ضحية المضاربات السوقية، هذا فضلا عن أن التضخم في تلك الدول يمتص كثيرا من التنمية الفعلية للاستثمارات الخارجية وتكون النتيجة إن الدول الصناعية تستعيد مرة أخرى استيعاب جزء من العائدات النفطية لصالح اقتصادها وتغطية أي عجز في حساباتها الجارية. وإذا كانت قضية محدودية الطاقة الاستيعابية في دول المنطقة النفطية قد روج لها فإنها أصبحت من بين العوامل الرئيسية لتوجيه قسط كبير من العائدات النفطية للاستثمار في الدول المتقدمة.

لقد شهدت المنطقة زيادة كبيرة في مواردها وخلفت هذه الطفرة في الموارد مزيدا من التطلعات والتوقعات، وساعدت هذه الموارد الحكومات على بناء المدارس والجامعات والمستشفيات ورصف الطرق وتحسين بعض الخدمات والمرافق، غير أن إنجازاتها لم تتواكب مطلقا مع تطلعات وتوقعات أبناء المنطقة، ولم تصل بعد إلى تحقيق أهداف التنمية. ويرى البعض أن ما تشهده المنطقة ليس تنمية بل نموا لأن التنمية يجب أن تقوم على قاعدة إنتاجية قادرة على الاستمرار في المدى الطويل وتحقيق زيادة حقيقية في الدخل القومي وفي دخل الفرد، وفي الواقع أن دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط حققت زيادات مضطردة وسريعة في الدخل القومي غير أنها زيادات لا ترتكز على قدرات إنتاجية، ولقد نما الناتج المحلي الإجمالي في هذه الدول نموا كبيرا غير أن هذا النمو يعتمد على إنتاج وأسعار النفط ولا يعكس قدرات هذه البلدان الذاتية.[4]

و يرى كثيرون أن النمو الذي اجتاح المنطقة له إفرازات سلبية تتمثل في الانفجار السكاني والاعتماد الكبير على العمالة الأجنبية وتدني مستوى الخدمات، كما أن الطفرة الكبيرة في الموارد لم تجر الاستفادة منها وفق خطة مدروسة للارتقاء بالإنسان[5].

ولعل من نافلة القول الإشارة إلى أن النفط الذي يرتكز عليه اقتصاد المنطقة وكيانها هو مرتكز ناضب، ورغم أن هذه الثروة قد أعطت لدول المنطقة ظروفا افضل بكثير من ظروف العديد من الدول النامية التي تعاني من نقص الموارد فإن هذه الثروة قد أوجدت أيضا ظروفا ليست في صالح دول المنطقة، ولما كانت التنمية شعارا ترفعه هذه الدول كبقية الدول النامية كما إنها تلتقي مع اكثر الدول النامية في غياب الأهداف الواضحة للتنمية وفي غياب الالتزام السياسي الحقيقي الذي يدعم تلك الأهداف وفي غياب المؤسسات القادرة على تنفيذ تلك الأهداف وفي غياب القدرة الإدارية والفنية التي تملك ذاتية التطوير.. فان تلك الثروة تصرف في كثير من الأحيان في غير الأوجه التي تقتضيها التنمية وفق قرارات غير مدروسة أو عشوائية أو تبعا لمتطلبات أو رغبات عارضة ولعل هذه الدول مثل الإعرابي الذي ذرع الصحراء بحثا عن قطرة ماء يروي بها ظمأه فإذا به على حافة غدير كانت قد مرت سحابة عارضة ممطرة فملأته، فظل يغترف منه كيفما شاء ومتى شاء ولا يعبأ بمقدار ما اغترفه ويريقه هدرا ونسى انه ربما يجف الغدير قبل أن تأتي سحابة عارضة ممطرة أو ربما لا تأتي مثل تلك السحابة مرة أخرى، ولذلك اصبح الإنفاق في المنطقة مرادفا للتنمية وأصبحت التنمية تعني صرف الأموال، تشترى احدث أجهزة الكمبيوتر باسم التنمية، وتقام المشاريع غير المنتجة باسم التنمية، وتعقد الصفقات التي تستنزف الكثير من الثروة باسم التنمية، غير أن مردود ذلك على التنمية من الناحية الفعلية ضئيل. لقد كتب أحد أبناء المنطقة عن التنمية في بلاده بكثير من التأثر إذ حباها الله بهذا المورد ثم يمضي عليها ما يزيد على ربع قرن وهي تدفع بهذه الثروة إلى خارج حدودها ومع ذلك لم تكن من النمو الاقتصادي والاجتماعي والعلمي وغيره في المستوى المعقول، ويتساءل ما الفائدة التي تحققت إذا استثنيت بعض الخطوات والمكاسب التي تعتبر في عرف الأمم الحية تقدما فإن معظمها طلاء وزبد وان أعشى العين ببريقه وقيل عنه انه تقدم وازدهار[6]. ثم يوضح: «لقد هبط الزيت بتلك الأمة الكادحة المنتجة القوية الجلدة إلى درجة من الخمول والتفكك لا تحسد عليهما وكفى الأمة انحطاطا أن تفقد مقومات شخصيتها وصفات حياتها ولو سكنت ناطحات السحاب وامتطت المراكب الفارهة وانغمست

في ملذات المدنية وآرائك الترف فإنها قشور يأتي عليها يوم فتذهب»[7].

لقد وصف نفس الكاتب بكثير من الصدق والصراحة والنقد الذاتي تصرف قومه في النعمة التي داهمتهم: «نحن لا نزعم لأنفسنا انه حينما فاجأنا الغنى عن طريق الزيت إننا كنا مهيئين لاستقباله علميا واجتماعيا وحضاريا أو إننا كنا على درجة من الوعي واليقظة تجعلنا نتقبل هذا الوافد الخطير بما يليق به لكي نضعه بمواضعه ونصرفه حسبما تقتضيه مصارفه بل لم نكن في المنزلة التي تجعلنا نميز سبل استغلاله الضارة أو النافعة وان نتوقي ردود فعله ومغبة سوء استخدامه. لقد أعطانا الزيت كما يعطى للطفل المدلل من أنواع الألعاب والمسليات ولا تسأل عما يفعل بين يديه من العبث العشوائي والتحطيم والتخريب ومن ثم الملل لتطمح نفسه إلى غيرها وتطمع شهوته في سواها وهكذا دواليك.. وطفلنا ليس كمثل الأطفال المؤدبين المدللين.. طفلنا نزق شره شرس لا تنتهي له رغبة ولا يقف عبثه عند نهاية»[8].

إن التوجه الاستهلاكي في هذه الدول والانغماس في التبذير ربما كان مرده أن هذه العوائد النفطية الكبيرة قد جاءت بعد زمن طويل من الفقر والمعاناة، غير أن التوجه الاستهلاكي في هذه الدول قد تعاظم بدرجة كبيرة واصبح له أثره الكبير على مسار النشاط الاقتصادي. وكلما زادت العوائد النفطية كلما انغمس المجتمع في هذه الدول بصورة اكبر في النشاط الاستهلاكي التبذيري واصبح الاعتماد مكثفا على استيراد السلع والخدمات من الخارج، ولهذا فإن المشكلة الإقتصادية والاجتماعية في هذه الدول ليست مشكلة الاعتماد على مورد واحد فقط وإنما هي أيضا مشكلة الأنماط الجديدة للاستهلاك التي أصبحت سائدة في هذه الدول والاستنزاف العشوائي من ذلك المورد. إن الإنسان الذي تهدف التنمية إلى إكسابه القدرة على الإنتاج وقطف ثمار الإنتاج مازال بعيدا عن محور التنمية الحقيقي، ولقد خلق هذا الانتقال المفاجئ في الثروة خللا كبيرا في توزيعها، ورغم مظاهر الترف والغنى فإن الفقر يمثل مشكلة اجتماعية في هذه الدول، ولا يزال عدد كبير من الناس من ذوي الدخول المنخفضة.. كما أن الكثير من المواطنين لا تتوفر لديهم فرص حقيقية لتحسين مستوى معيشتهم بشكل ملائم من خلال جهودهم الذاتية ويرجع السبب الرئيسي في ذلك

إلى افتقارهم للتعليم أو التدريب.[9]

ونمط التنمية الذي ساد في دول المنطقة اعتمد على نمو واسع في الإدارة الحكومية والتشييد والخدمات وان بدا الاتجاه مؤخرا في بعض هذه الدول إلى إقامة المجمعات الصناعية الكبيرة. غير أن نمط التنمية لم يخضع للتخطيط بدرجة كافية وإنما اتخذ هذا الشكل تبعا للنمو غير المخطط الذي اجتاح هذه الدول. وقد تعرضت ندوة إدارة التنمية المنعقدة في البحرين[10] في ديسمبر 1980 إلى تقييم نمط التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط واتجهت أغلب الآراء إلى التأكيد على عدم وجود تنمية بمعناها الحقيقي، إذ أن التنمية الحقيقية لا تقوم إلا على أساس قاعدة إنتاجية قادرة على الاستمرار في المدى الطويل وينتج عنها زيادة حقيقية في الدخل القومي وفي دخل الفرد، ولا توجد تلك القاعدة في هذه الدول ثم أن النفط يمثل النسبة الكبرى في الدخل القومي وتوجهه اعتبارات متعددة محلية ودولية وان زيادة الدخل القومي تتأثر بزيادة دخل النفط التي تتأثر أيضا بتلك الاعتبارات، كما أكدت بعض الآراء أن التنمية في هذه الدول تعني صرف الأموال، أما تنمية الإنسان فهي ليست واردة حتى الآن، وان مفهوم التنمية الحقيقي غير واضح في هذه الدول ولا توجد خطط وبرامج فعالة. كما أن أجهزة التنفيذ ليست على المستوى المطلوب وأن الدعم السياسي غير متوفر.. وظهرت بعض الآراء الأخرى التي تعتقد بوجود تنمية ولكن السلبيات الناجمة عنها اكثر من الإيجابيات وان مفهوم التنمية السائد في هذه الدول يكاد يقتصر على التنمية الاقتصادية، وأبرزت بعض الآراء أن النمو الذي اجتاح المنطقة كانت له بعض الإفرازات السلبية مثل:

- الانفجار السكاني.
- الاعتماد الكبير على العمالة الأجنبية.
- تدني مستوى الخدمات.

ولا يمكن الفصل مطلقا بين إدارة التنمية ومسألة السياسة السكانية وتوجد مؤشرات على أن انحدار النمو السكاني في بعض الدول سوف يصل بنسبة الوافدين بين السكان إلى 90٪ خلال سنوات قليلة.. إن السياسة السكانية من المفروض أن تحتل مكانا بارزا في قضية التنمية في دول

المنطقة، ويبدو أن مثل هذه السياسة غير موجودة في هذه الدول وغياب مثل هذه السياسة يساعد على استمرار ومضاعفة الخلل في الهيكل السكاني، الأمر الذي يجعل كيان الدولة ووجودها ومستقبلها مهزوزا .. ولا يمكن للتنمية في غياب تلك السياسة أن يكون لها مسار واضح مأمون أو قاعدة تستند إليها في الحاضر أو أهداف يرتكز عليها المستقبل، وتصبح التنمية أصلا قضية مبتورة الجذور لن تنمو ولن تثمر ولن تؤتى أكلها مهما ارتوت من معين النفط، إن التنمية لأقلية لا تعرف مستقبلها وقد تطحنها الأغلبية الوافدة حقيقة لا يمكن أن تتجاهلها أكثر دول المنطقة وهي كالشمس في وضح النهار.

وإذا كانت العمالة الوافدة ستتخذ صفة مستمرة فإن ذلك يقضي بضرورة وجود سياسة سكانية وإلا فإن الصفة المستمرة في غياب تلك السياسة قد تخلق وضعا سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا ربما يمسخ كيان الدولة، وربما يجعل قضية التنمية أصلا قضية ليس لها جذور، وليس لها مستقبل ويطرح حولها علامة استفهام كبيرة مضمونها التنمية لمن؟ ولعل مسألة الاعتماد المضطرد والسريع على العمالة الوافدة هي في حد ذاتها سبب لبعض السلبيات الأخرى كالانفجار السكاني وتدني مستوى الخدمات، ولقد طرح ذلك تساؤلين عريضين في الندوة.[11]

أولا: لمن التنمية؟ إذا كان الوافدون يمثلون الأغلبية أو الأغلبية الساحقة في بعض هذه الدول.

ثانيا: التخطيط لمن؟ لأقلية لا تعرف مستقبلها وقد تخضع لإرادة الأغلبية الوافدة.

وفي هذا النمط العشوائي السائد تبدو إدارة التنمية حلقة مفقودة إذ لا توجد إدارة تنمية في غياب توجه فعلي نحو التنمية الحقيقية مبني على تصور واضح لأهداف التنمية ودعم سياسي لهذا التوجه والتصور وفي غياب القوى البشرية المؤهلة والمدربة. وإذا كانت دول المنطقة قد شهدت مزيدا من المؤسسات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية فإن فعالية هذه المؤسسات محدودة جدا. كما أن مستوى الخدمات والأنشطة التي تقوم بها هذه المؤسسات قد ازداد تدنيا تحت وطأة الضغط المفاجئ والمتزايد في الطلب عليها.

2- التخطيط للتنمية

ويبدو من استقراء خطط التنمية أو السياسات المعلنة في الدول التي ليس لديها خطط للتنمية توافق كبير في إدراك أولويات التنمية وتكاد تتفق على التالي:

- أهمية تنويع مصادر الدخل.
- أهمية تطوير القوى البشرية.

ولا شك أن مثل هذه الأولويات تكاد تكون من القضايا المسلم بها-نظريا على الأقل-في هذه الدول وفي ظل مواردها القابلة للنضوب وفي ظل ضآلة القوى البشرية المدربة والمؤهلة وفي ظل تطلعاتها الطموحة.

وفي استقصاء لآراء مجموعة من العاملين في القطاع الحكومي والقطاع الخاص في هذه الدول كان من أهم أهداف التنمية تنويع مصادر الدخل وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية وتطوير رأس المال البشري.[12] ورغم ذلك كله فما تزال الإنجازات في تحقيق هذه الأولويات محدودة أو ربما منعدمة سواء في الدول التي تبنت خططا للتنمية أو تلك التي لم تتبن خططا للتنمية وسواء في الدول التي حظيت بالاستقلال مؤخرا أو تلك التي نعمت به قبل ذلك. إن التخطيط الفعال ضرورة لا غنى عنها، والحاجة إلى الدعم السياسي للتخطيط أكثر ضرورة، والمقدرة الإدارية لا تقل عن ذلك أهمية، ولهذا فإن الإنجازات المحدودة أو القاصرة ربما كانت ناتجة عن غياب واحد أو أكثر من تلك العناصر.

إن دول المنطقة لم يتبن أكثرها خططا تنموية محددة، غير أنه كانت فيها محاولات تنموية وان تفاوتت من حيث الحجم والمضمون، وربما لم تخرج تلك المحاولات التنموية في أكثرها عن بعض المشاريع والبرامج التي طرأت حاجة أو رغبة في تنفيذها دون أن يحتويها إطار مدروس منسق، ويتفق كثيرون في أنه لا يوجد عموما تخطيط حقيقي في دول المنطقة، وربما كانت هناك أجهزة تخطيطية وخطط أو برامج في بعضها وإنجازات تنموية محدودة، ولكن المشكلة تكمن في عدم وضوح مفهوم التنمية في هذه الدول وعدم وضوح الأهداف أصلا.[13] ولعله حدثت أخطاء كثيرة وخطيرة في معظم هذه الدول خلال مسيرة التنمية وبالذات بعد الطفرة المالية في السبعينات وزيادة حجم الإنفاق والاستثمار، وقد ساعدت الوفرة المالية

على امتصاص تلك الأخطاء.

إن التنمية لا يمكن أن تكون عملا عشوائيا، وتكاد التنمية تكون من قبيل العمل العشوائي في دول المنطقة، ذلك أن التخطيط الحقيقي الفعال يكاد يكون معدوما حتى في تلك الدول التي تتبنى خططا تنموية، والتنمية تحتاج إلى تحديد الأولويات ضمن إطار استراتيجية متكاملة ويجب أن تأتي ضمن الأولويات الأولى تنمية القوى البشرية طالما أن الإنسان هو وسيلة التنمية وهدفها، وتنمية القوى البشرية لا يعني تأهيلها وتدريبها فحسب، ولكن يتضمن بالإضافة إلى ذلك توفير الحوافز الملائمة والمناخ الملائم للإنتاج والتفاعل وتوفير فرص المشاركة في اتخاذ القرار، ويأتي ضمن تلك الأولويات توطين التكنولوجيا وتطويرها ولا يعني ذلك شراء الأجهزة الحديثة وتوفير الخبرة القادرة على تشغيلها وصيانتها وإدارتها، وإنما بذر القدرة على صنع تلك الأجهزة بالإضافة إلى تشغيلها وصيانتها وإدارتها، ويجب أن تتضمن تلك الأولويات إنشاء المؤسسات الضرورية للتخطيط والمتابعة.

إن التنمية-كما هو معروف-تحتاج إلى تلاحم عدد كبير من العناصر والمقومات، ولكن أبرزها هو الدعم السياسي الحقيقي، ورغم أن هناك اتفاقا حول أهمية إحساس المواطن بالتنمية وإدراكه لأهدافها وتفاعله معها فإنه عادة ما ينظر إلى القيادة السياسية على أنها القادرة على خلق هذا الإحساس والإدراك والتفاعل.

إن مسألة تأثير المجتمع الواعي على القيادة السياسية وقدرته الذاتية على الإحساس والإدراك والتفاعل والمشاركة أو مسألة تأثير القيادة السياسية على المجتمع وجعله قادرا على ذلك مسألتان مؤثرتان ومتأثرتان ببعضهما، وان كانت التجارب تشير إلى انه حين تكون القيادة السياسية غير ملتزمة فعليا بالتنمية فإن المجتمع بأسره يغلب عليه عدم الالتزام، غير أن المشكلة في دول المنطقة أكبر من ذلك وتتعلق بظروف انتماء المواطن للكيان السياسي وقوة انتمائه للأسرة والقبيلة، وربما عجز الكيان السياسي في اكثر الأحيان عن تحقيق ذلك الشعور بالانتماء إليه. ومن الصعب أن تتحرك الجهود تحركا فعالا نحو التنمية ما لم يقترن ذلك بإرادة السلطة السياسية والإرادة المجتمعية بحيث تكون هاتان الإرادتان منبعثتين من القلق من حالة التخلف ومتوجهتين إلى التنمية الشاملة. وإذا كان على الجمهور أن يقبل بالتضحية

وان يسخر طاقاته للتنمية وان يلتزم بأهداف التنمية فلا بد من أن تكون له فرصة المشاركة في صنع القرار الاقتصادي والسياسي وان توفر له الحوافز الملائمة، فحيث لا مشاركة لا التزام ولا قدرة للقيادة على التعبئة[14].

وتهدف هذه الدول من وراء وضع الخطط أو البرامج التنموية إلى الإسراع في تحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي وخاصة في الفترة الأخيرة حيث توافرت لديها المقدرة التمويلية الهائلة، ولقد سعى بعضها إلى تخصيص مبالغ ضخمة في الاستثمار، ولعل هذا يوضح أن مفهوم التنمية الشامل لم يكن هو المفهوم الذي استندت إليه هذه المحاولات التخطيطية. كما أن هذه المحاولات التخطيطية كانت في كثير من الأحيان منصبة على كثير من الإنشاءات والمباني الفخمة، ولم تكن موجهة إلى مشاريع إنتاجية، إن الحكومات في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية لا ترغب أن تلتزم بأهداف محددة ولذلك فإنه حتى عندما تتبنى بعض هذه الدول خططا أو برامج تنموية تبقى الأهداف عامة غير محددة، والتخطيط في هذه الدول يخضع لاعتبارات متعددة بعضها محلي وبعضها خارجي، وبحكم بنيانها الاقتصادي والاجتماعي المعتمد على مورد واحد هو النفط وبحكم أن العوامل الخارجية تلعب دورا رئيسيا في إنتاجه وربما في استثمار عائداته أيضا، فإن مسيرة التنمية في هذه الدول محكومة إلى حد كبير بالعوامل الخارجية، وقد ناقشت ندوة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر [15] 1980م موضوع التخطيط في دول المنطقة واتجهت الآراء إلى أنه لا توجد خطط بالمعنى الحقيقي وإنما استنزاف للثروات، وان مفهوم الخطة السائد هو مفهوم خاطئ لأنه مجرد ميزانية للاحتياجات، وأن التخطيط القائم غير سليم لعدم وجود رؤية واضحة لتنمية الإنسان وضعف الالتزام السياسي، واتجهت بعض الآراء إلى التأكيد على أن التخطيط السليم يحتاج إلى مقومات متعددة مثل المؤسسات والإحصاءات والقوى البشرية المدربة وتكاملا بين عوامل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والإدارية، وهذه المقومات للتخطيط السليم غير متوفرة في هذه الدول. وقد يلجأ بعض هذه الدول إلى خبرات أجنبية للتخطيط وقد تكون تكنولوجيا التخطيط التي تعتمد عليها هذه الخبرات بعيدة عن واقع هذه الدول. ورغم وجود خطط أو برامج تنمية في اكثر هذه الدول

فإن عدم وضوح مفهوم التنمية وعدم وضوح الرؤية بالنسبة لأهداف التنمية قد ألغى فعاليتها أو حد منها.

وقد يكون الاعتماد على الخبرة الأجنبية في التخطيط حلقة من حلقات التبعية تفرض من خلالها توجهات تساعد على استنزاف الثروة من هذه الدول، وفق استراتيجية مدروسة، ومن المعروف أن اكثر هذه الدول لا يلجأ إلى خبرات عربية في التخطيط، وربما لا تتوفر مثل هذه الخبرات إلا بقدر معلوم، وربما لا تتوفر الثقة في مثل هذه الخبرات، أو ربما تثار حولها بعض الشكوك، وتنتصر عقدة الاعتماد على الأجنبي في أكثر الأحوال، ولا يمكن إنكار هذا التأثير الأجنبي على الخطط. والذي قد يكون من نتائجه توجهها لأهداف لا تخدم قضية التنمية الحقيقية في هذه الدول بقدر ما تخدم المصلحة الاقتصادية والسياسية للدول التي تنتمي إليها الخبرة الأجنبية.

إن خطط التنمية قد أصبحت من بين الشعارات التي ترفعها الدول النامية لتدلل على تقدمها، فهي من بين الرموز العديدة التي تستخدمها هذه الدول لتؤكد ممارستها للتنمية، وقد لا تخرج هذه الخطة في كثير من الأحيان عن بيانات وأرقام ونماذج قام بأعدادها مجموعة من الخبراء والمستشارين الأجانب بعيدا عن الظروف المحلية، ودون مشاركة من الأجهزة المسؤولة عن التنفيذ، وتصبح الخطط في كثير من الأحيان بمثابة دستور يرتبط بسيادة الدولة. ولكنه دستور قد تتجاهله الأجهزة المنفذة، وقد تغفله القيادات الإدارية، وقد تتعدى عليه القيادة السياسية، إن هناك عديدا من المقومات التي يرتكز عليها النجاح في إعداد الخطط وفي تنفيذها، ولاشك أن القدرة الإدارية تعتبر من المقومات الأساسية لنجاح الخطط، وكان يعزي الفشل في تنفيذ الخطط إلى عجز الجهاز الإداري بحيث اصبح ينظر في كل الأحيان إلى الإدارة الحكومية، على أنها العائق الأول والرئيس في تحقيق الأهداف التي تضمنتها الخطط وفي الوقت المحدد [16] وتتردد الشكوى عادة من تخلف أجهزة الإدارة العامة وعدم ارتقائها إلى المستوى الذي تستطيع معه تحقيق الأهداف والطموحات التي تحتويها الخطط، وقد يشارك في هذه الشكوى القيادة السياسية وهيئات التخطيط [17] ولاشك أن هيئات التخطيط ذاتها قد يعتورها العجز الإداري وقلة المعلومات الدقيقة والبيانات الإحصائية اللازمة للتخطيط والمتابعة، وعموما فإنه في

الدولة بعد الأخرى تبين أن العائق الرئيسي في تنفيذ المشاريع وفي تشغيلها بعد تنفيذها ليس الموارد المالية ولكنه القدرة الإدارية[18].

وليست قضية التخطيط في هذه الدول هي مدى رغبة القيادة السياسية في تبني خطة معينة. إنها التصور الواضح للأهداف المستقبلية المنسجمة مع مقتضيات التنمية الحقيقية. وربما كان هذا التصور غير واضح أصلا في أذهان القيادات السياسية، هذا إن توفرت الرغبة في تبني خطة معينة، وقد تكون هذه الرغبة أحيانا غير واردة، وقد تكون الرغبة واردة ولكن لتحقيق بعض الأهداف التي تقصر قليلا أو كثيرا عن الأهداف التي يجب أن تتبناها أية خطة مدروسة للتنمية، وقد توضع تلك الأهداف المنسجمة مع مقتضيات التنمية الحقيقية، ولكن توجه الخطة الفعلي لا يكون في اتجاه تحقيق هذه الأهداف، ثم بعد ذلك كله تبرز المشاكل المتعلقة بتقنيات التخطيط ذلك انه يندر في اغلب هذه الدول وجود الأفراد القادرين على التخطيط من خلال جهاز مركزي وبالاعتماد على مشاركة الأجهزة والهيئات الأخرى، وحتى أن توفر أحيانا بعض هؤلاء فإن مشاركة الأجهزة والهيئات الأخرى قد تكون لها سلبيات بسبب غياب مفهوم التخطيط في هذه الأجهزة والهيئات، وإسقاط مشاركة هذه الأجهزة والهيئات يمثل ثغرة كبيرة في التخطيط ذاته.

إن من مقومات التخطيط ضرورة توافر القدرات المؤهلة في أي جهاز مركزي للتخطيط وفي وحدات التخطيط المفترض انتشارها في الأجهزة والمؤسسات، ويجب أن يكون دور ذلك الجهاز واضحا وكذلك دور وحدات التخطيط. إن مجرد وجود جهاز مركزي للتخطيط لا يعني فعالية التخطيط، كما أن انتشار وحدات التخطيط لا يعني انتشار مفهوم التخطيط في تلك الأجهزة والمؤسسات. إن التخطيط وظيفة رئيسية من وظائف الإدارة ومن الضروري أن يكون هناك اهتمام بهذه الوظيفة على مستوى الجهاز والمؤسسة، أو بمعنى آخر على المستوى الجزئي، وحين يتلاحم الاهتمام بالتخطيط على المستوى الجزئي مع الاهتمام بالتخطيط على المستوى القومي تبرز فعالية التخطيط من حيث مشاركة الأجهزة والمؤسسات ومن حيث قدرتها على ممارسة التخطيط وقدرتها على تنفيذ الخطط، والتخطيط على المستوى القومي وظيفة أساسية من وظائف إدارة التنمية، والتخطيط هو

في حقيقته محصلة خطط الأجهزة والمؤسسات العامة والخاصة، الدارة التنمية هي محصلة الإدارة في

الأجهزة والمؤسسات العامة والخاصة.

والواقع في هذه الدول وغيرها من الدول النامية أن وظيفة التخطيط تكاد تكون مغفلة، وأن مفهوم التخطيط مفقود وان القدرة على التخطيط والتنفيذ قاصرة، ولهذا ينشأ الكثير من المشاكل في الأجهزة والمؤسسات العامة والخاصة المتعلقة بعدم إنجاز المشروع في الموعد المحدد، أو قصور الاعتمادات عن التكلفة الإجمالية، أو بناء المصنع أو المدرسة أو المستشفى دون تهيئة العدد الكافي من المهندسين أو المدربين أو الأطباء أو ماعداهم من القوى البشرية الضرورية. ومحاولات الترقيع المتكررة والإضافات الفورية الكبيرة مؤشرات على انعدام التخطيط أو قصوره، وما لم يبرز الاهتمام بالتخطيط على المستوى الجزئي وما لم تتوفر القدرة على التخطيط على هذا المستوى فإن التخطيط على المستوى القومي من خلال جهاز مركزي للتخطيط سيكون غير فعال مهما رصد له من خبرة محلية أو أجنبية، وقصور التخطيط على المستوى الجزئي مؤشر على قصور إدارة التنمية، ومن المؤشرات الأخرى على قصور التخطيط وقصور إدارة التنمية أيضا عدم توفر المعلومات والبيانات الضرورية التي يستند إليها التخطيط كما تستند إليها متابعة الخطط، وعدم توفر المعلومات يؤثر تأثيرا مباشرا على التخطيط على المستوى القومي وعلى المستوى الجزئي كما يؤثر على عملية اتخاذ القرارات في كلا المستويين.

ويواجه عملية اتخاذ القرار في هذه الدول سواء على مستوى التخطيط أو التنفيذ صعوبات جمة من أبرزها نقص المعلومات الأساسية التي يمكن الاسترشاد بها في ترشيد عملية اتخاذ القرار، وغياب هذه المعلومات يترك فراغا للتقدير الشخصي والتخمين كما يترك الفرصة سانحة لتغلب الضغوط بكافة ألوانها واتخاذ القرار سواء في أعلى المستوى الإداري أو أدناه أو حتى من قبل السلطة السياسية يجب أن يعتمد على سيل متدفق من المعلومات الخاضعة للتحليل، ولا شك أن اتخاذ القرار يعتبر هو جوهر العملية الإدارية حين يكون ذلك داخل الإطار الإداري، ولاشك انه يمثل أيضا جوهر العملية

السياسية حيث يكون الأمر متعلقا بالإطار السياسي. وفي إطار إدارة التنمية وسعي هذه الدول-ولو نظريا-إلى تكوينها فان القرار على أساس عشوائي تحكمه الظروف المحيطة ولو كانت مؤقتة، أو يلعب فيه التقدير الشخصي الدور الحاسم، لا يمكن أن يكون المنهج الذي تسير عليه إدارة التنمية في تحقيق أهداف التنمية. وإذا كان مثل هذا المنهج مقبولا في المجتمع البدائي البسيط حيث الإدارة في مجملها بدائية وبسيطة فإنه لن يكون نهجا مقبولا حين ينتقل هذا المجتمع البدائي البسيط فيصبح مجتمعا معقدا في تركيباته الإدارية وغير الإدارية، وحين يكون اتخاذ القرار عادة عند مفترق خيارات لابد أن يكون أحدها أمثلها في تحقيق الأهداف المطلوبة خلال اقصر مدى زمني ممكن. والتنمية تحسب لذلك حسابا كبيرا. ولقد أوضحت إحدى الدراسات الحديثة عن برامج الإصلاح الإداري في قطر انه بالرغم مما جاء في النظام الأساسي للدولة عن مسؤوليتها عن توجيه النهضة الاقتصادية بالتخطيط العلمي وإعداد خطة شاملة تكفل تحقيق اكبر قسط من النهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإداري فإن قطر تفتقر حاليا إلى أي جهاز مركزي للتخطيط أو للمعلومات أو الإحصاء* بإمكانه أن يلعب هذا الدور. وإذا كان إنشاء بعض الوحدات كالمكتب الفني للتنمية الصناعية للمساعدة في وضع المشاريع الإنمائية والإشراف على تنفيذها ربما يكون عاملا مساعدا فإنه ليس بالحل الحاسم، ذلك أن الحاجة تستدعي وجود نظام يهتم بجمع وتنظيم المعلومات على ضوء نظرة شاملة إلى حاجات وإمكانات الاقتصاد والمجتمع القطري ككل. كذلك تفتقر الإدارات الحكومية إلى الإحصاءات والمعلومات الأساسية الضرورية لعملها اليومي.[19]

وأوضحت دراسة ميدانية في دولة الكويت قام بها المعهد العربي للتخطيط أن 73٪ من القيادات الإدارية التي شملها البحث تعتمد إلى درجة كبيرة على التقدير الشخصي في اتخاذ القرارات، وانه في ثلاث حالات من عينة البحث توجد أنظمة للمعلومات الإدارية. [20] إن كثيرا من الأخطاء في القرارات تتحملها الوفرة المالية في الوقت الراهن إلا أن هذه الأخطاء تعتبر مؤشرا على ضعف قدرات إدارة التنمية كما أن استمرار الاعتماد على الوفرة المالية في امتصاص نتائج الأخطاء في اتخاذ القرارات ستؤدي إلى استمرار الأخطاء التراكمية وزيادة اللامبالاة والاعتماد على المواقف

المرتجلة في اتخاذ القرارات.

ولا شك أن دول المنطقة واكثر الدول النامية يعوزها وجود نظام متكامل للمعلومات تنساب فيه المعلومات إلى مراكز اتخاذ القرارات في قنوات مفتوحة رغم أن العديد من هذه الدول تتواجد فيها أجهزة أو مكاتب مركزية للإحصاء والمعلومات. واستشعارا لهذا النقص في نظام المعلومات وضعت خطة التنمية الثالثة في المملكة العربية السعودية من بين أهدافها رفع مستوى التخطيط الاقتصادي والاجتماعي عن طريق تقديم المعلومات الإحصائية الدقيقة الحديثة عن كافة الأوجه المتعلقة بالتنمية، وتشجيع الاستخدام الواعي للتحليل الإحصائي داخل القطاعين العام والخاص وتوفير التحليل الإحصائي بما يتفق مع احتياجات المملكة. [21] ولعل أهم عقبات التخطيط في الدول النامية عموما هو قصور المعلومات أو عدم دقتها أو عدم ملاءمتها للتخطيط ولهذا فإن تقارير البنك الدولي عن عدد من دول العالم الثالث تنتهي إلى تأكيد هذه النتيجة [22] ولا تكاد المعلومات تتجاوز في بعض الأحيان كونها تقديرات تخمينية ولهذا فإنه من العسير التعرف على نتائج القطاعات الاقتصادية وغير الاقتصادية الأمر الذي يعول عليه ليس في عملية التخطيط واتخاذ القرارات فحسب بل يعتبر قاعدة أساسية لتقويم الأداء والرقابة والمساءلة. إن غياب هذه المعلومات الكمية والنوعية يجعل عملية التخطيط قاصرة ولا يمكن أن تكون فعالة.

ورغم هذه الأهمية الواضحة لنظام المعلومات والتحليلات الإحصائية فإن الأجهزة أو المكاتب المسؤولة عن الإحصاء تعتبر مهامها عادة ثانوية وتحتل هي ذاتها مراكز ثانوية وقد يشغلها في كثير من الأحيان موظفون تعوزهم القدرة على أداء هذه المهام الدقيقة. أن الأجهزة أو المكاتب المركزية أو الوحدات التي قد توجد في الأجهزة والمؤسسات الحكومية تكاد لا تؤدي دورا يذكر ولا تمثل ثقلا في عمليات التخطيط واتخاذ القرارات داخل تلك الأجهزة والمؤسسات. ورغم التطور التكنولوجي السريع في أساليب المعلومات ورغم اقتناء العديد من هذه الدول لتلك الأساليب فإن الاستفادة منها ما تزال محدودة جدا ومازال هناك قصور في الوعي الإداري على مستوى القيادات الإدارية بأهمية هذه الأساليب في اتخاذ القرارات، هذا فضلا عن انعدام القدرة والمهارة في تشغيل الدارة مثل هذه الأساليب. ويرى

البعض أن التقدم المنشود في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لن يتحقق إلا إذا نجحت الإدارة في تطوير معلوماتها وتنظيم عملية جمعها وتخزينها وتحليلها وانسيابها إلى مراكز اتخاذ القرارات بما يخدم عملية المتابعة والتقويم والتخطيط ومن ثم القدرة على اتخاذ القرارات الصحيحة.[23]

ورغم أنه كثر الحديث في الآونة الأخيرة عن أهمية الإدارة في التنمية.، ورغم أن ذلك تأكيد لحقيقة كان من الواجب إدراكها منذ أمد مضى.، فإنه من بين الحقائق الأخرى أن القدرة الإدارية ليست وحدها العنصر الحاسم في معضلة التنمية، وفي تنفيذ خطط التنمية إذ هناك عنصر آخر قد يكون له الدور الحاسم في التنمية من حيث صياغة الأهداف وتوجيه التنفيذ، وهذا العنصر هو القيادة الأساسية. ورغم تفاوت الخبراء في الوزن الذي يعطونه للقيادة السياسية إلا أنهم يتفقون جميعا على دورها الهام في نجاح الخطط، إن تحديد السياسات العامة وتبنى خطط التنمية تعتبر كلها قرارات سياسية منوطة بالقيادة السياسية. كما أن أعداد الخطط وتنفيذها ليسا بأكثر أهمية من الالتزام السياسي. ولا شك أن عدم الالتزام السياسي يعوق التنفيذ السليم للخطط فضلا عن أعدادها، وحين تتم دراسة الأسباب وراء انحراف الأداء عن الأهداف الموضوعة يبرز سبب رئيسي من بينها وهو مدى التزام الحكومة وإيمانها بالتخطيط وفي كل الأحيان، فإن الحكومات ما لم يكن لديها إيمان بالتخطيط والتزام حقيقي بتحقيق أهدافه فإنه ليس بمستتكر أن يأتي الأداء الفعلي بعيدا عن التطلعات.[24] إن مشاكل التنمية والتخطيط للتنمية في الدول النامية عموما هي مشاكل سياسية أو إدارية في الدرجة الأولى وليست مشاكل اقتصادية،[25] وتجدر الإشارة إلى أن وجود خطة للتنمية لا يعني بالضرورة التزام الحكومة بها، أو قدرتها على تنفيذها.[26]

إن دول المنطقة سواء تلك التي كانت لها تجارب مع خطط التنمية أو تلك التي لم تدخل بعد في تلك التجارب ليس لديها رؤية اقتصادية واجتماعية واضحة تترجم إلى أهداف وغايات محددة. ولذلك فإن التخطيط بصرف النظر عن وجود خطة أو عدم وجودها يتخبط على غير هدى، كما أن إدارة التنمية بالإضافة إلى عجزها الإداري تعاني من آثار عدم وضوح الرؤية،

وهى ذاتها تفتقر إلى الأهداف المحددة، إن وجود خطة محددة الغايات والأهداف، والالتزام بتنفيذها شرطان ضروريان لنجاح مسيرة التنمية، ولا تغني الخطة دون الالتزام بالتنفيذ، كما أن التنفيذ لن يكون موجها الوجهة الصحيحة في غياب الخطة، ويجب على دول المنطقة أن تؤمن بجدوى التخطيط وتتبناه جوهرا وموضوعا، وأن تستخدمه في كافة جوانب التنمية من اقتصادية وإدارية وسياسية واجتماعية، ويجب على إدارة التنمية أن تخطط لرفع قدرتها الإدارية وزيادة رصيدها الفعال من القوى البشرية.

أهمية تنويع مصادر الدخل:

في الوقت الذي شهدت فيه دول المنطقة نموا هائلا في إيراداتها النفطية تمثلت في زيادة دخولها لم تكن هناك مؤسسات تخطيطية أو لم يكن هناك تخطيط أصلا، ولذلك جاءت عملية الإنفاق عشوائية في بعض الحالات أو مواجهة لحالات عارضة في حالات أخرى. وقد أحدثت تلقائية النمو الاقتصادي سلبيات عديدة سبق التعرض لها في الفصول السابقة. ورغم أن وجود المؤسسات التخطيطية لا يعني بالضرورة وجود التخطيط ورغم أن التخطيط قد يكون موجودا حتى في غياب مؤسسات تخطيطية مستقلة فإن المشكلة الأساسية في هذه الدول أنها كانت تفتقر إلى التخطيط السليم. ولا شك أن التخطيط السليم يعتمد على عدد من المقومات، من أبرزها وجود إرادة تخطيطية لدى متخذي القرار ووجود الخبرة القادرة على إعداد الخطط من منطلقات واقعية وأخذ في الاعتبار للمتطلبات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية وتوجه مرسوم للتغيير المطلوب.

والتخطيط إضافة إلى ذلك يحتاج إلى رصيد متكامل ودقيق من المعلومات حتى لا يكون مجرد تخمين قد لا يبتعد كثيرا عن العشوائية الناجمة من غياب التخطيط، ويحتاج قبل ذلك إلى وضوح في الأهداف والى دعم سياسي فعلي، وربما كان غياب التخطيط الفعلي في هذه الدول يرجع إلى غياب اكثر هذه المقومات. وإذا كان من الممكن التعويض عن نقص الخبرة باللجؤ إلى الخبرة الأجنبية فإنه رغم بعدها عن الواقع وما ينتج عن ذلك من فجوة بين التخطيط وبين الواقع فإن غياب المقومات الأخرى يظل حجر عثرة أمام سلامة التخطيط.

إن قضية التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط هي قضية مصيرية ومسألة حياة أو موت، فالنفط ثروة ناضبة وما ذاك الاستنزاف من هذه الثروة دون حساب، والإنفاق دون حساب، ومن الواجب عدم استنزاف الموارد الطبيعية القابلة للنضوب وخاصة النفط وإطالة عمر استخدامها لصالح الأجيال القادمة. (27)

والثروة النفطية ليست ثراء، فالثراء يعني استمرار قدرة الثروة على أن تعطي عائدا يتصاعد بما يحقق تقدم الأجيال الحاضرة وأساسا لمستقبل الأجيال القادمة وهي الأمور التي بدونها تتعرض الثروة للفناء مهما كانت قيمتها. (28)

إن الزيادة الكبيرة في عائدات النفط لا تعني في حد ذاتها الشيء الكثير، كما أن النقد السائل المتولد من تصدير النفط لا يشكل ثروة حقيقية ولا يقود تلقائيا للتنمية الاقتصادية، ولهذا فإن عائدات النفط يجب ألا ينظر إليها من خلال المنظار النقدي وإنما من خلال ما تستطيع توفيره من وسائل ومقومات التنمية.

إن الثروة النفطية تدر إيراداتها للحكومة، ولهذا فإن الحكومة هي الثرية وليس المجتمع وبحكم اعتماد الاقتصاد على مورد واحد تقريبا يرتكز إلى حد كبير على الخبرة الإدارية والتكنولوجية الأجنبية كما يرتكز على العمالة الوافدة فإن الاقتصاد يعتبر اقتصادا تابعا، كما تمثل صناعة النفط وهي قوام البنيان الاقتصادي جزيرة تكنولوجية متقدمة ومنعزلة في وسط محيط متخلف، وما لم يرتكز هذا البنيان على قاعدة عريضة من الخبرة التكنولوجية والإدارية المحلية القادرة على النمو والتطور فإن البنيان الاقتصادي سيظل تابعا ومزعزعا. ولعل الشركات الأجنبية في أكثر دول المنطقة حاولت خلال المدة الطويلة التي حظيت فيها بالامتيازات أن توصد السبل أمام نمو الخبرة التكنولوجية والإدارية المحلية فضلا عن أن ظروف التخلف العلمي والاجتماعي ساعدت أيضا على عدم نمو تلك الخبرة وساعدت على التوجه نحو الأعمال الحكومية السهلة والميسورة.

وحتى لو طال أمد النفط أكثر مما هو متوقع فإنه يظل موردا ناضبا، ومن ناحية أخرى فإن الاعتماد الكلي تقريبا على مورد واحد يجعل البنيان الاقتصادي يتأثر كثيرا بأية هزات يتعرض لها هذا المورد وأية تقلبات في

السوق العالمي. كما أن السعي لإيجاد مصادر بديلة وان بدت أهدافه بعيدة المنال أو كانت آثاره غير ملموسة فإنه ليس من المستبعد في المدى الطويل على الأقل أن تتحقق تلك الأهداف وأن تكون الآثار السلبية على هذا المورد كبيرة، ولهذا فإنه من غير الممكن تجاهل كل هذه الاحتمالات.

إن جميع هذه الدول تتحدث منذ سنوات عن تنويع مصادر الدخل كهدف تفرضه ظروف الثروة المفاجئة في الدرجة الأولى، إلا أنه مرت كل هذه السنوات وما زال الاعتماد على النفط كبيرا، و يكاد يكون اعتمادا كليا، إن تنويع مصادر الدخل وتخفيض الاعتماد على النفط كمصدر ناضب وتثمير عائدات النفط في هذه المرحلة لتطوير مصادر دخل بديلة تواجه المتطلبات وتؤمن مستقبل الأجيال القادمة هي القضية المصيرية في هذه الأقطار. [29]

غير أن المتتبع لجهود هذه الدول في تخفيض اعتمادها على عائدات النفط وتطوير مصادر لتوليد الدخل خارج قطاع النفط لا يجد إلا أنها جهود محدودة، ولذلك جاءت ثمارها محدودة.

إن المملكة العربية السعودية على سبيل المثال وهي من بين الدول التي تبنت خططا للتنمية منذ سنوات وتمر الآن بخطتها الثالثة، وتعتبر قضية تنويع مصادر الدخل من بين القضايا الأساسية، ما تزال كغيرها تعتمد على إيرادات النفط اعتمادا كبيرا، وقد تنتهي خطة التنمية الثالثة وتبدأ خطة التنمية الرابعة والوضع ما يزال إلى حد كبير هو نفس الوضع.

ولعل هناك العديد من المؤشرات التي توضح الهيمنة الكبيرة للنفط على القطاع الاقتصادي بأسره وهذه الهيمنة تتعدى القطاع الاقتصادي إلى القطاعات الأخرى جميعها. وتترواح نسبة صادرات النفط إلى إجمالي الصادرات ما بين 90٪ إلى 99٪ كما تتراوح نسبة عائدات النفط إلى جملة الإيرادات الحكومية ما بين 85٪ إلى 99٪ أما مساهمة النفط في تكوين الناتج المحلي الإجمالي فتتراوح بين 66٪ إلى 71٪. [30]

ويتضح من استقراء مساهمة الناتج المحلي النفطي في إجمالي الناتج المحلي أن تلك المساهمة كبيرة وقد تصل في عدد منها إلى 70٪ في المتوسط تقريبا، ولا يعني ذلك أنه في حالة نضوب الزيت ستظل هناك نسبة ملموسة، 30٪ في المتوسط تقريبا، يمكن أن يقوم عليها اقتصاد هذه الدول، إذ من

الممكن أن نتبين أن مساهمة الناتج المحلي غير النفطي ترتكز إلى حد كبير على الإنفاق الحكومي والإنفاق الحكومي يرتكز ارتكازا كبيرا على إيرادات النفط إذ تصل نسبة إيرادات النفط إلى إجمالي إيرادات الحكومة 90٪ أو تزيد عنها في عدد من دول المنطقة.[31]

ولعل كل ذلك يوضح أن اقتصاد المنطقة يعتمد اعتمادا يكاد يكون كليا على النفط، ولو استبعدت آثاره المباشرة وغير المباشرة لظهر جليا مدى ضعف القاعدة التي يستند عليها الاقتصاد في هذه الدول.

وكما هو واضح فإن الوقت ليس في صالح هذه الدول، إذ بصرف النظر عن احتمال ابتكار طاقات بديلة قد تقلل الاعتماد على النفط أو تلغي هذا الاعتماد، فإن كل عقد يمر على هذه الدول وهي ما تزال تتحدث عن التنويع في مصادر الدخل غير أنها ما تزال تعتمد عليه اعتمادا يكاد يكون كليا يفسر إخفاق هذه الدول في بناء قاعدة المستقبل للأجيال القادمة، و يقلل من قدرتها على بناء تلك القاعدة خلال مدى زمني يتناقص عقدا بعد عقد.

ولعل أغلب هذه الدول ينتج ويصدر النفط بكميات أكبر بكثير مما يحتاج إليه لتمويل الفيض الدافق من السلع والخدمات المستوردة والتي يتكون الجزء الأكبر منها من سلع ذات طبيعة استهلاكية سواء أكان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وربما كانت هذه الدول مدفوعة إلى ذلك تحت ضغط الدعاية التي تروج لها الدول الصناعية الكبرى عن حاجة الاقتصاد العالمي، وتحت ضغط الدول الصناعية الكبرى المستهلكة للنفط التي يحرص أكثرها على استيراد اكبر قدر ممكن من النفط يتجاوز حاجتها، لمحاولة تخزينه وحفظه تحسبا لأية تقلبات مستقبلية، وإضافة إلى كل ذلك فإن الشعور العام لدى صانعي القرارات هو الاستفادة القصوى من هذا المورد لصالح الحاضر وتفضيل ذلك على صالح الأجيال القادمة في المستقبل، وليس ذلك بالنهج الحكيم. وبرغم الحجة القائلة بأن استثمارات العائدات النفطية الكبيرة سيعود بمردود كبير تستفيد منه الأجيال القادمة حتى بعد نضوب النفط فإنه يجب ألا يغيب عن البال أن هذه العائدات النفطية الكبيرة يعود جزء كبير منها إلى الدول الصناعية الكبرى في هيئة استثمارات، ويظل مردودها تحت سيطرة هذه الدول وتحت تأثير العوامل الاقتصادية

والسياسية في هذه الدول. وفي مثل هذه الحالة فإن الحفاظ على النفط في باطن الأرض وانتهاج سياسة إنتاجية وتصديرية مبنية على الحاجة لتمويل الخدمات والمشاريع الإنتاجية في الدرجة الأولى ربما كان مردوده على الأجيال القادمة أكثر ضمانا، رغم الادعاء بأن مثل هذا المنهج سوف يواجه مخاطر انخفاض القيمة الرأسمالية المستقبلية للمخزون من الاحتياطيات النفطية، وعموما فإن النهج الأسلم كما يراه بعض الاقتصاديين هو عدم استنزاف الموارد النفطية بصورة تفوق حاجات الاقتصاد الجارية والإنمائية لان النفط في مكمنه الطبيعي سيحقق في المستقبل سعرا أعلى من سعره الحالي، وأهم من ذلك أن النفط المحتفظ به سيوفر إلا من في الحقب القادمة عندما تدخل المنطقة عهد التصنيع الكثيف.[32] كما أن المسار الأمثل في نظر بعض الاقتصاديين هو ذلك الذي يسمح بتحقيق أعلى درجة ممكنة من التنمية الداخلية وتنويع هيكل الاقتصاد مع اقتراب أفق نضوب النفط وتقلص الريع الخارجي المترتب عليه، وهذا يعني أن معدل الاستغلال الوحيد للموارد النفطية هو ذلك المعدل الذي يتم التعويض عنه تدريجيا وآنيا من خلال نشاطات استثمارية واسعة في إطار الاقتصاد المحلي بالشكل الذي يسمح بتوليد أكبر قدر ممكن من الآثار الإنمائية والتغيرات الهيكلية [33] بدلا من إيجاد تراكمات استثمارية في الدول الصناعية المتقدمة وليست تراكمات استثمارية داخل المنطقة تنمي القدرة الذاتية لها على الإنتاج والنمو، ولا شك أن تحديد المعدل الأمثل للإنتاج قد لا تحكمه الاعتبارات الاقتصادية البحتة وإنما العديد من الاعتبارات الاقتصادية والسياسية العالمية والإقليمية والمحلية التي قد تكون لها اتجاهات مضادة ومتناقضة، وإذا كان الواقع يقتضي التوفيق بين هذه الاعتبارات فإنه يجب ألا تهضم في محاولة التوفيق قضية التنمية والمصالح الحيوية للأمة.

إن تنويع مصادر الدخل ببناء القدرة الإنتاجية الذاتية والخروج من حلقة التبعية الاقتصادية وبقية حلقات التبعية يظل في كل الأحيان الهدف المصيري الذي لا يمكن إغفاله، ورغم أن هذه الدول مدركة لأهمية هذا الهدف فإنها لم تصرف حتى الآن اهتماما جديا ومكثفا نحوه.

ولعل هناك عددا من القضايا التي يجب إثارتها في هذا الصدد، فرغم

أن هناك تفاوتا بين دول المنطقة من حيث مسيرتها التنموية ولعل بعضها كان أسبق في هذه المسيرة فإنها تبدو جميعا وكأنها تقف عند نفس النقطة، فهل يكمن السبب في الإخفاق في تحقيق هذا الهدف المصيري في ضعف التخطيط أو انعدام الإرادة السياسية أو عدم وجود الأجهزة والمؤسسات والقوى البشرية القادرة على التنفيذ؟ وهل السبب في هذا التعثر في تحقيق قدر ملموس من هذا الهدف المصيري له مرتكزات خارجية تتحكم في مسيرة التنمية في هذه الدول أم أن مرتكزاته داخلية لا تعدو أن تكون واحدا أو أكثر من الأسباب التي سبقت الإشارة إليها؟؟

انه من قبيل التطلعات التي تتجاوز حدود الواقع أن نتوقع إمكانية تحقيق هذا الهدف خلال مدى زمني قصير، إذ لابد أن يأخذ بناء المؤسسات وتكوين القوى البشرية المؤهلة والمدربة سنوات طويلة، وما لم يقترن كل ذلك بإرادة سياسية ووعي مجتمعي فستظل هذه الدول على نفس النقطة التي تقف عندها.

والمشكلة لا تكمن في مدى قدرة هذه الدول على التصدي لبناء المؤسسات وإعداد الأفراد فحسب وإنما تكمن المشكلة في غياب الرؤية الواضحة للأهداف الحالية والمستقبلية، إن بناء المؤسسات وإعداد الأفراد لا يمكن أن يسير على النهج السوي في غياب تلك الرؤية الواضحة، ولا شك أن القيادة السياسية لها الدور الأساسي والحاسم في صياغة الأهداف العامة وتحديد أولوياتها وتوزيع الموارد والتأثير والتوجيه للمجتمع ككل بصفة عامة، ولأجهزة الإدارة العامة بصفة خاصة، ولهذا فإن القيادة السياسية من بين أهم المقومات أحيانا، وأهم المعوقات في أحيان أخرى لإدارة التنمية، إن دور القيادة السياسية ومدى التزامها بالتنمية هو القضية الأساسية في معضلة التنمية في دول المنطقة. ويرى البعض أن العامل السياسي قد قهر إدارة التنمية وكبت من طموحاتها وحد من قدرتها على رفع مستوى كفاءتها ويعتبرونه من أهم معوقات التنمية في هذه الدول خلال العقد الماضي، و يؤكدون بأن أثر العامل السياسي سيكون أكبر من أثر العامل الاقتصادي أو الاجتماعي في تحقيق أهداف التنمية المنشودة والممكنة في هذه الدول خلال الفترة القادمة[34]. ولعله يجب التأكيد على أنه في هذه الدول وغيرها من الدول النامية قد تحتل قضايا أخرى درجة عالية في سلم الأولويات

بالنسبة للقيادة السياسية، وتحتل قضية التنمية درجة متدنية من الناحية الفعلية بصرف النظر عن الأهداف المعلنة، وربما كان هذا سببا رئيسيا وراء الإنجازات المحدودة لمحاولات التنمية، ولا شك أن قضية التنمية حين تحتل درجة متدنية في سلم الأولويات فإن من آثار ذلك كبت محاولات التنمية وإجهاض نتائجها.

إن تنويع مصادر الدخل ليس بالأمر المستحيل لو صرفت هذه الدول اهتماما مكثفا نحوه مقترنا بإرادة تخطيطية وقدرة على التخطيط والتنفيذ، ولعل هناك العديد من المرتكزات لتحقيق التنويع في مصادر الدخل منها:

1- بناء قاعدة صناعية.

2- تنمية القطاع الزراعي.

3- استغلال الثروة المائية.

4- إقامة أسواق مالية.

ويمثل الاتجاه نحو الصناعة-ولو من منطلقات مغلوطة-درجة متقدمة من الأولويات في أكثر هذه الدول، ويحتل الاهتمام بإقامة أسواق مالية درجة متقدمة في البعض الآخر، وقد انصرف الاهتمام مؤخرا في بعضها للاهتمام بتنمية الثروة المائية،أما الزراعة فتكاد تكون قطاعا غير قائم في أكثر هذه الدول ولذلك تتلاشى أهميته كمرتكز من مرتكزات تحقيق التنويع في مصادر الدخل.

وانطلاقا من كون الصناعة تحتل المرتكز الرئيسي لتحقيق التنويع في مصادر الدخل فإنه يجدر التعرض لها بشيء من التفصيل في الصفحات اللاحقة.

التصنيع كمدخل رئيسي لتنويع مصادر الدخل:

يحتل التصنيع في كل الدول النامية حيزا كبيرا من تطلعاتها، وتحاول هذه الدول أن تحقق القاعدة الصناعية التي تخرجها من حلقات التبعية الاقتصادية من ناحية والتي توفر لها دخلا من ناحية أخرى. وبالنسبة لدول المنطقة برز التصنيع كمدخل رئيسي لمواجهة التحدي الذي يفرضه الاعتماد على مصدر واحد قابل للنضوب وهو النفط، لقد انساقت هذه الدول كغيرها من الدول النامية وراء بريق الجانب المادي من التنمية

الاقتصادية دون أن يكون هناك استيعاب كامل لجوهر التنمية الاقتصادية، ولذلك جاء انسياقها وراء زخرف التنمية الاقتصادية وشكلها وليس وراء القاعدة الإنتاجية العريضة للتنمية الاقتصادية. وحسبت هذه الدول كغيرها من الدول النامية أن الصناعة هي المفتاح الوحيد للتنمية ولذلك فقد سعت إلى قيام الصناعة من منطلقات مغلوطة في أكثر الأحيان وبأي ثمن ولو كانت صناعة غير منتجة، أو صناعة لا تتوفر مقوماتها أو أسباب نجاحها لأن الصناعة هي في كل الأحوال أبرز رموز التقدم.

ولقد حاولت هذه الدول خوض غمار الصناعة ولكن من خلال منطلقات ارتجالية غير مدروسة أو سعيا وراء بريق الصناعة مظهرا من مظاهر العزة القومية، ولم تكن تلك المحاولات في أكثرها جادة، ولذلك جاءت ثمارها محدودة، وهامشية فيما عدا الصناعات التي تتعلق بالنفط والغاز الطبيعي، ويرى البعض أنه ما لم تتمكن هذه الأقطار من تأمين درجة عالية من التنسيق فمن الممكن أن تنشأ مخاطر من ازدواجية هذه الصناعات(35). إن الاتجاه الطبيعي في هذه البلدان من المتوقع أن يكون نحو الصناعات البتروكيماوية، ولكن جعل هذه الصناعات مرتكزا أساسيا لتفادي خطر الاعتماد على مورد واحد لا يحل المشكلة إذ أن آثار نضوب النفط ستكون مدمرة لهذه الصناعات أيضا. والخطر الذي يواجه جميع دول المنطقة التي لا تمتلك موارد طبيعية باستثناء النفط هو محاولتها تطوير نفس المشروعات والقيام بنفس النوع من التنمية في وقت واحد(36) ومن الواجب على هذه الدول تبني استراتيجية متكاملة موحدة لكي تتفادى مثل تلك الأخطار.

إن توجه الصناعات البتروكيماوية هو توجه تصديري بحكم ضيق السوق المحلي، ومحدودية استيعابه، وإذا كانت بعض دول المنطقة كالمملكة العربية السعودية والكويت وقطر قد اتجهت إلى إقامة المجمعات البتروكيماوية أو خططت للتوسع فيها باستثمارات ضخمة، فإنه رغم الميزة النسبية لقيام هذه الصناعات في هذه الدول فإن الأمر يحتاج إلى تنسيق بين هذه الدول، خصوصا أن ناتج مثل هذه الصناعات موجه للأسواق العالمية نظرا لضيق السوق المحلي عن استيعاب هذا الإنتاج الكبير. ولا شك أن دول المنطقة يتبع معظمها الطريق الرأسمالي في التنمية إذ بالإضافة إلى الاستثمار في

تطوير الهياكل الأساسية وقطاع الخدمات فإنها تتجه إلى تطوير الصناعات التصديرية القائمة على النفط، وتضطر هذه الدول للاعتماد على الشركات الصناعية الأجنبية لإمدادها بالمعرفة الفنية لضمان تسويق المنتجات، كما تضطر للاعتماد على العمالة الوافدة في تنفيذ وتشغيل هذه المشروعات الصناعية. ومن المتوقع أن تزداد وتتوسع المشروعات الصناعية في مجالات التكرير والأسمدة والبتروكيماويات والغاز غير أنه يجب توطين الخبرة في هذه الصناعة وكسب القدرة على تسويقها.

ويجب ألا يغيب عن البال إن مقومات الصناعة خارج قطاع النفط ليست كلها ميسورة إذ تظل مشكلة القوى العاملة المدربة عقبة كأداء، كما أن التجهيزات الأساسية في المنطقة ما زالت دون الحد الكافي لتأمين متطلبات التنمية الصناعية[37] ويضاف إلى كل ذلك غياب التوجيه الفعلي للمجتمع نحو الصناعة ورغم أن مساهمة قطاع الصناعة في الناتج المحلي قد ارتفعت فإن هذا الارتفاع في المساهمة مرجعه قطاع النفط لأنه إن أمعنا النظر في مساهمة الصناعات التحويلية وهو المؤشر الأكثر دلالة على مستوى التصنيع فإننا نجد أن هذه المساهمة ما زالت منخفضة[38].

إن اتجاه هذه الدول نحو الصناعات المرتبطة بالنفط على غير سياسة استراتيجية مبرمجة أو إطار من التنسيق والتكامل هو اتجاه ستطغى سلبياته على إيجابياته، غير أن الأمر الأكثر خطورة هو أن هذا الاتجاه لن يساعد كثيرا في تحقيق هدف التنويع في مصادر الدخل، إذ أن مصير هذه الصناعات مرتبط بالنفط، ولذلك فإن كل علامات الاستفهام التي تفرض نفسها حول نضوب النفط ستظل معلقة أمام مثل هذه الصناعات، وتجدر الإشارة إلى أن دول المنطقة في سعيها نحو إنشاء الصناعات البتروكيميائية إنما تسعى نحو الخيار الأفضل المتاح لها والذي تتمتع فيه بميزة نسبية. ولما كان نجاح الصناعات البتروكيميائية يعتمد على مقومات معينة، أهمها توافر المواد الأولية اللازمة وتوافر مصادر التمويل الكافية خصوصا إن هذه الصناعات تتطلب استثمارات كبيرة فإن دول المنطقة المنتجة للنفط تعتبر من أنسب مناطق العالم ملاءمة لهذه الصناعات، فبالإضافة إلى توافر النفط والغاز تتمتع دول المنطقة بفوائض مالية تكفي لتغطية حاجة هذه الصناعات للاستثمارات الضخمة فضلا عما تتمتع به من وضع استراتيجي

يمكنها أن تكون مركزا تصديريا منافسا. ورغم ذلك فإن الدول الصناعية المنتجة للبتروكيماويات تحاول التشكيك في نجاح هذه الصناعات في دول المنطقة بسبب نقص المعرفة والخبرة وعدم توافر البنية الأساسية لاقتصادياتها بالإضافة إلى ضيق السوق الداخلي، ومثل هذا الموقف لا تمليه سوى المصالح الخاصة للدول الصناعية ورغبتها في إبقاء الدول النامية ومنها دول المنطقة كمصدر للمواد الأولية اللازمة[39] ومستهلك للناتج المصنع وتكون الدول الصناعية هي الكاسبة في الحالين، غير انه مع الميزة النسبية لدول المنطقة في مجال هذه الصناعات فإنها لا يمكن أن تزدهر وتستقر ما لم تعمل هذه الدول على إيجاد تنسيق فعلي فيما بينها وعلى تكوين جبهة منظمة خصوصا إنها تواجه تحديات كبيرة وتكتلات اقتصادية وسياسية منظمة، وما لم تعمل هذه الدول أيضا على اكتساب المعرفة والمهارة المطلوبة وتكوين قاعدة عريضة من القوى العاملة المدربة، وقد يقتضي ذلك إنشاء مراكز تدريب خاصة بتلك الصناعات أو كليات أو معاهد عليا، وفي كل الأحوال ستظل مسألة احتمال نضوب النفط مسألة لا يمكن تجاهل أثرها على مستقبل هذه الصناعات في المدى الطويل جدا، ورغم أن نقص المعرفة والخبرة قد يفرض على هذه الدول اللجوء إلى الشريك الأجنبي فإنه يجب أن تظل لهذه الدول الهيمنة التامة على هذه الصناعات لا أن تكون تلك الهيمنة للشريك الأجنبي وإلا فإنه سيغلب مصلحته على مصلحة هذه الدول في ازدهار هذه الصناعة واستمرارها، ومن المؤسف أن يلعب الشريك الأجنبي الدور الأساسي في هذه الصناعات وان يكون هو صاحب اليد الطولي في تحديد مستقبل هذه الصناعات.

انه يجب ألا تغفل هذه الدول الصناعات المتعلقة بالنفط ولكنها يجب ألا تتجه إلى هذه الصناعات فحسب، وان تعلق عليها كل آمالها المستقبلية فيكون مثلها مثل من يضع جميع البيض في سلة واحدة، وعلى الرغم من أن جميع الدول في المنطقة تتجه إلى مثل هذه الصناعات فإنه تجب الإشارة إلى أن هناك تفاوتا فيما بين هذه الدول في حجم استثماراتها في هذه الصناعات، ولعل بعضها بالغ في حجم استثماراته فيها، وسارع في بناء قاعدة ضخمة من هذه الصناعات، غير أنها قاعدة ترتكز على الخبرة والإدارة الأجنبية وكذلك على القوى البشرية الأجنبية فتبدو بمثابة

مستعمرات صناعية، وقد تبقى كذلك حتى ينضب الزيت أو يقضي الله أمرا كان مفعولا، ولا تقف المشكلة عند هذا الحد وإنما تمتد بحكم تحكم الشركات الأممية ومراكز القوى المسيطرة على السوق العالمية لترسخ تبعية الاقتصاد في هذه الدول لتلك الشركات والمراكز.

ولا شك أن النجاح الأساسي لمثل هذه الصناعات يعتمد في الدرجة الأولى على مدى القدرة على توطينها ونقل التكنولوجيا والخبرة الإدارية إلى الكفاءات المحلية، وبناء قاعدة تنتشر منها التكنولوجيا والخبرة الإدارية إلى بقية الصناعات فتساعد على تطورها وازدهارها. غير أن العديد من هذه المشروعات الصناعية الضخمة يكاد يعتمد على العمالة الأجنبية بصورة كاملة، وهو أمر يهدم الأهداف الأساسية من وراء قيام مثل هذه الصناعات ويضيع على الاقتصاد ككل خبرة النمو المترابط القادر على التطور والانتشار ودعم البنيان الاقتصادي. ومن البديهي أن الاستمرار في إنشاء مثل هذه المشروعات الصناعية الضخمة المكتفية ذاتيا بالخبرة والعمالة الأجنبية ستكون له انعكاسات سلبية على الكيان الاقتصادي وربما السياسي في أي ظروف غير متوقعة. وعموما فان الصناعة مسألة تحتاج إلى استراتيجية عميقة يكون مرتكزها الصناعات الأساسية التي بإمكانها أن تطلق آثارها الحركية إلى كافة فروع الصناعة القائمة عليها والمستفيدة منها، ومن أبرزها الصناعات الهندسية واكتساب القدرة على تطوير وضع التصاميم الهندسية وصنع آلات الإنتاج ومعداته، وهي أمور لابد منها إذا أريد للتصنيع أن يتوطن و يتطور[40] ولهذا فإن الصناعات البتروكيماوية القائمة على التصدير لدرجة تبدو فيها منعزلة عن المجتمع ولا تكاد تبرز صلة واضحة بينها وبين بقية القطاعات لن تكون آثارها في تحريك فروع الصناعة الأخرى أو النشاط الاقتصادي المحلي أو بقية القطاعات في المجتمع إلا آثارا محدودة، إن مثل هذه الصناعات بحكم توجهاتها التصديرية قد تبقى منفصلة عن القطاعات الاقتصادية الأخرى، ولهذا فإنه من الصعوبة بمكان أن تلعب دور المحرك الرئيسي للقطاعات الاقتصادية أو أن تكون مرتكزا أساسيا لانتشار الصناعة وازدهارها.. إن هذه الصناعات-كما هو معروف-ترتكز على كثافة رأسمالية كما تعتمد على مهارة تقنية كبيرة. وإذا كانت هذه الدول قادرة على استثمار جزء كبير من رأس المال فإنها تعوزها تلك المهارة

التقنية، ولذلك اضطرت في كثير من الحالات إلى الدخول في مشاريع مشتركة مع شركات أجنبية وعادة ما يكون التزام هذه الدول بالجزء الأكبر من رأس المال، و يلتزم الشريك الأجنبي بتقديم المعرفة التقنية والإدارية. ومن غير المتوقع أن يقدم الشريك الأجنبي المعرفة التقنية والإدارية إلا في الحدود التي لا تؤثر على احتكاره لتلك المعرفة، ويظل هو المهيمن على إدارة المشروع والمتحكم في سياساته وبرامجه، إن الشريك الأجنبي يهمه في الدرجة الأولى المردود المالي الذي يعود إليه وقد يسعى إلى الاستئثار بالتكنولوجيا وعدم تدريب الكوادر الوطنية تأكيدا لاستمرار الحاجة إليه وعدم خلق قاعدة منافسة في المستقبل. وتعتمد المسألة دائما على قدرة هذه الدول على الدخول للمشاركة من مركز القوة وفي تحديد إطار المشاركة بما يضمن تحقيق النتائج الإيجابية وفي متابعة الإشراف للتأكد من تحقيق تلك النتائج.

وإذا كانت ظروف الصناعات البتروكيماوية تكاد تكون متماثلة في أكثر هذه الدول ولا تمنع من تكرارها طالما أن أسباب ازدهارها متوفرة مع الحاجة إلى التنسيق، فإن التسابق وراء بريق صناعات أخرى مثل الحديد والصلب وتكرارها قد يقضي على فرص نجاحها. ولهذا فإن على هذه الدول أن تتبع سياسة تصنيعية موحدة بحيث تتوزع الصناعات فيما بينها حسب ما تمليه الاعتبارات الاقتصادية، وان تزيل بصورة جادة كل الحواجز والعقبات التي تحول دون وجود سوق مشتركة، ولعل ذلك يساعد على الربط بين اقتصاديات هذه الدول ويحقق الازدهار للصناعة فيها، وربما يساعد على التخفيف من وطأة التبعية.

إن نجاح أي صناعة-كما هو معروف-إنما يعتمد على توفر المواد الأساسية كما يعتمد على التمويل والخبرة التكنولوجية والإدارية. ومن الواضح أن المواد الأساسية لبعض الصناعات متوفرة كما أن التمويل ميسور، غير أن العقبة الكأداء هي مشكلة الخبرة التكنولوجية والإدارية. ولهذا كان لابد من التعرض لهذه المشكلة ببعض التفصيل.

المعرفة التكنولوجية كمدخل رئيسي للتصنيع:

يعتبر بعض الاقتصاديين التكنولوجيا العنصر الحاسم في عملية

التنمية[41] وبرز نقل التكنولوجيا على اعتبار أنه الأداة الرئيسية لتحقيق التنمية ولهذا أصبحت الدول النامية تتطلع إلى نقل التكنولوجيا وهي تعاني ذاتيا من ضآلة القدرة التكنولوجية ومن ضعف قدرتها على استيعاب التكنولوجيا، ومع المعدل السريع للتطور التكنولوجي تزداد الفجوة التكنولوجية بين الدول المتقدمة والدول النامية. ونقل التكنولوجيا لا يعني شراءها آلات وأجهزة يظل أمر تشغيلها وصيانتها منوطا بالخبرة الأجنبية، ولكن نقل التكنولوجيا يعني توطين الخبرة والمعرفة التكنولوجية محليا وتوطين القدرة على تطويرها ويعني ذلك أيضا توجه القدرة على البحث العلمي والابتكار والاختراع. والتكنولوجيا بهذا المعنى ليست قاصرة على السلع الإنتاجية، إنها القدرة على البحث العلمي واستخدام نتائجه في تصنيع وتطوير أساليب أداء العمليات الإنتاجية بالمعنى الواسع الذي يشمل الخدمات والأنشطة الإدارية والاجتماعية بهدف التوصل إلى أساليب جديدة أجدى للمجتمع.[42].

ولا شك أن نقل التكنولوجيا ليس بالمهمة اليسيرة ذلك أن التكنولوجيا تمثل أداة قوة في يد الدول المتقدمة وتسلط على الدول النامية وفرض التبعية عليها. والدول المتقدمة تحتكر التكنولوجيا إلى حد كبير ولهذا فإن الدول النامية في موقف تفاوض ضعيف نسبيا بالنسبة لنقل التكنولوجيا في ظل الاحتكار، يضاف إلى ذلك إن الدول النامية تفتقر إلى أساسيات الخبرة التكنولوجية وتفتقر إلى الكفاءات القادرة على اختيار التكنولوجيا المناسبة. ودول المنطقة المنتجة للنفط قد تكون لديها القدرة على شراء التكنولوجيا في صورة آلات وأجهزة، وقد تعتمد في تشغيلها وصيانتها وإدارتها على الخبرة الأجنبية، وليس هذا نقلا للتكنولوجيا، ثم إن الدول المتقدمة-في غياب المعرفة التكنولوجية لدى هذه الدول وعدم كفاءتها في اختيار التكنولوجيا المناسبة-قد تسمح بنقل جوانب من التكنولوجيا التي أصبحت متخلفة تبعا للتطور السريع المتعاقب في المعرفة التكنولوجية.

ودول المنطقة شأنها شأن بقية الدول النامية بدأ لديها الاهتمام بموضوع التكنولوجيا وأنشأ بعضها مراكز للبحث العلمي، هذا فضلا عن الدور المفروض أن تلعبه الجامعات في سبيل توطين المعرفة التكنولوجية وتطويرها، غير أن هذه الدول لا يوجد لديها برامج وخطط لنقل التكنولوجيا وتوطينها أو لا يوجد فيها في كثير من الأحيان ربط بين خطط وبرامج التنمية

والأهداف التكنولوجية ولا يوجد ربط بين خطط التعليم والأهداف التكنولوجية. ولا شك أن هذه الدول شأنها شأن أكثر الدول النامية لم تصرف اهتماما كبيرا إلى البحث العلمي ولا يشكل الإنفاق على البحث العلمي نسبة تذكر من ناتجها القومي الإجمالي، ويبرز الاهتمام بالبحث العلمي في بعض الأحيان كمظهر شكلي يرمز للتقدم، وقد لا يحتل الاهتمام بالبحث العلمي في أكثر الأحيان درجة متقدمة في سلم الأولويات إن كان ثمة سلم للأولويات في هذه الدول باعتبار البحث العلمي ترفا فكريا لا يستطيع الاضطلاع به إلا الدول المتقدمة، ولعل هذا مظهر من مظاهر الاستعمار الفكري، وقلة الاهتمام بالبحث العلمي عامل ساعد على ترسيخ حلقة التبعية التكنولوجية حول الدول النامية بصورة عامة، وذلك بالاعتماد المتعاظم على الأجهزة والآلات والخبرة الأجنبية.

ولقد أكدت ندوة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر 1980م [43] أهمية التقدم التكنولوجي للتنمية وأنه يوجد تخلف في البحث العلمي نتيجة عدم الاهتمام الكبير به وقلة ما ينفق عليه رغم الوفرة المالية، واتجهت الآراء إلى التأكيد على أن السبب الرئيسي هو عدم الاهتمام بالتعليم المهني والفني، كما اتجهت بعض الآراء إلى التأكيد على أن التكنولوجيا لا تنقل ولكن يتم الحصول عليها وأن التكنولوجيا التي يتم الحصول عليها قد تكون متخلفة ومع ذلك فإن هذه الدول تدفع الثمن باهظا.

إن الأهداف التكنولوجية يجب أن تكون جزءا من خطة التنمية الشاملة، كما أن خطط التعليم يجب أن تخرج العدد المطلوب من الفنيين والمهندسين الذين يمكن أن يكونوا الأداة الفعالة في نقل التكنولوجيا وتطويرها. ولما كانت معظم دول المنطقة ليس لديها خطط للتنمية، وحتى تلك التي لديها خطط للتنمية لا توجد لديها خطط لنقل التكنولوجيا فإنه من المستبعد أن تتمكن هذه الدول من نقل التكنولوجيا وتطويرها. انه إن تمكنت هذه الدول من وضع خطة لنقل التكنولوجيا وتوطينها معتمدة على دعم أسباب البحث العلمي وتوجيه خطط التعليم بحيث تساعد على مد القاعدة الضرورية لذلك من الفنيين والمهندسين فقد تمر عقود قبل أن تتمكن هذه الدول من الاعتماد ذاتيا على تطوير المعرفة التكنولوجية. ويرى بعض الاقتصاديين أنه بإمكان الدول النفطية الحصول على ما تريد من تكنولوجيا مجسدة في

مصانع وآلات ومعدات بواسطة النفط أو عن طريق عائداته، وذلك في الحقبتين الزمنيتين القادمتين. أما القدرات التكنولوجية الذاتية لهذه الدول فلن تتعدى في أحسن الأحوال تشغيل وصيانة هذه المعدات وربما في أحسن الظروف تفاؤلا قد يصل بعض هذه الدول إلى وضع أفضل في مجال الصناعات البتروكيميائية[44].

ولا شك أن دول المنطقة تحتاج إلى تنسيق متكامل فيما بينها بالنسبة لنقل التكنولوجيا وتطويرها، ومن الواضح أن دخول هذه الدول كمجموعة في أي مفاوضات مع الدول المتقدمة المحتكرة إلى حد كبير لهذه التكنولوجيا سوف يمكن هذه الدول من تحقيق مالا يمكنها تحقيقه منفردة. كما أنه بالإمكان السعي إلى إنشاء مركز للبحث العلمي موجه لتحقيق الأهداف التكنولوجية بدلا من تشتيت الجهود في إنشاء أكثر من مركز في وضع تندر فيه المعرفة والخبرة التكنولوجية في هذه الدول. وبالإمكان أيضا السعي لإنشاء معهد عال لتخريج الفنيين والمهندسين الذين يمثلون القاعدة المطلوبة والأساسية لنقل التكنولوجيا وتطويرها. ومن الممكن كجزء من الخطة التكنولوجية السعي لتحفيز العلماء العرب المهاجرين إلى الدول الصناعية المتقدمة للمساهمة في تنفيذ مثل هذه الخطة. وحتى في عملية نقل التكنولوجيا تظل الإرادة السياسية عاملا رئيسيا في نجاح الخطة أو فشلها.

3- أهمية التنسيق الإقليمي

ما من شك في أن ظروف التماثل بين دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط تقتضي تنسيقا متكاملا في كافة مجالات التنمية. إن مشكلة الاعتماد على مصدر واحد ومشكلة النقص في الكفاءات، والمشكلة السكانية الناجمة من الإفراط في استيراد القوى العاملة تعتبر من أبرز المشاكل التي تواجهها هذه الدول، ويجدر أن يكون التصدي لمثل هذه المشاكل مشتركا. إن التنمية في أكثر هذه الدول لا يمكن أن تتم من خلال منظور قطري ولا يمكن أن يتحقق لها النجاح من خلال ذلك المنظور، ومن الضروري أن تكون التنمية في هذه الدول مرتكزة على خطة مشتركة تتجاوز بالتنمية الإطار القطري إلى إطار أوسع ليشمل هذه الدول جميعا. وأن تكون هناك سياسة واحدة فيما يتعلق بزيادة القدرات الإدارية وترشيد استخدام القوى العاملة، وفي

مجالات التعليم والرعاية الصحية والاجتماعية. ولا شك أن التحديات التي تواجه دول المنطقة متماثلة أصلا وتتمثل في محاولة الإفادة من مواردها الناضبة وذلك بالإسراع في التنمية وتغيير هيكلها الاقتصادي وتنويع مصادر دخلها وتحويل مجتمعاتها الإطار مجتمعات منتجة بدلا من كونها مجتمعات مستهلكة، كما سبقت الإشارة الإطار ذلك.

والتنسيق بين هذه الدول ضروري، وهو ليس إلا خطوة أولية في سبيل تحقيق الاندماج الذي هو السبيل الرئيسي لكسر حلقات التبعية إن كان ثمة عزم صادق لكسرها ومحاولات لتوفير الإمكانات البشرية والمالية والتقنية، ومن الواضح أن الاندماج قد يكون سبيلا الإطار ترسيخ التبعية أن أريد له أن يكون كذلك.

لقد كانت هناك بعض مظاهر التنسيق بين هذه الدول قبل قيام مجلس التعاون لدول الخليج العربية غير أنها لم تخرج عن بعض الترتيبات الثنائية أو بعض اللقاءات التي لم تتبلور توجهاتها ولم تجد قراراتها مجالا للتطبيق. وكان مؤتمر وزراء التخطيط لدول شبه الجزيرة العربية الذي عقد في رجب 1399هـ والذي ضم مسؤولين من دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط بالإضافة الإطار الجمهورية العربية اليمنية من أبرز اللقاءات المرتبطة بقضية التنمية ارتباطا مباشرا، وقد تم فيه التأكيد على ضرورة التنسيق الاقتصادي والاجتماعي بين هذه الدول وتم تحديد مجالات التعاون الأساسية، وهي تشمل النواحي الاقتصادية والاجتماعية والصناعية والمالية والزراعية والتعليمية والتجارية بالإضافة الإطار النقل والطاقة والمياه والصحة. كما تم التأكيد على تسهيل انتقال رؤوس الأموال والقوى البشرية والسلع المنتجة محليا وضرورة إقامة تعاون وتنسيق في مجالات الصناعة والتصدير وإقامة روابط من شبكات مرافق التجهيزات الأساسية. وكان من توصيات هذا المؤتمر أن تؤلف كل دولة فريقا من رجال التخطيط المؤهلين ضمن أجهزتها الرسمية يختص بالشؤون التي تهم المنطقة بأسرها وأن يتم كذلك إنشاء أمانة دائمة [45].

وثمة لقاءات أخرى تعرضت لقضايا ذات صلة مباشرة بالتنمية ومن ذلك لقاءات مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية والتي تصدت لدراسة تنظيم استخدام الأيدي العاملة، ومن مظاهر

التنسيق الأخرى مكتب التربية العربي لدول الخليج ومنظمة الخليج للاستشارات الصناعية، غير أن ثمار هذا التنسيق والتعاون ما تزال محدودة ودون مستوى الآمال المرجوة، وذلك لأنه ما يزال التطبيق قاصرا من ناحية وما تزال هناك بعض العقبات التشريعية والقانونية قائمة وتحد كثيرا من التوجه الإقليمي لعملية التنمية. كما أن التنسيق لم يتجاوز كثيرا إطار إعلان النوايا الحسنة، ذلك أن أكثر هذه الدول ربما يخشى أن يضع التنسيق قيودا عليه ولذلك فإن توجهه نحو التنسيق يظل توجها شكليا، أو يظل تنسيقا في إطار محدود تغلب عليه الاعتبارات السياسية ولا تمثل فيه التنمية أو إدارة التنمية إلا اعتبارا هامشيا. ولعل عدم قدرة هذه الدول على اتباع سياسة بترولية موحدة في مجال الأسعار والإنتاج وغيرها من المجالات يوحي بأن التنسيق لا يتحقق حتى ضمن الإطار المحدود الذي تغلب عليه الاعتبارات السياسية. ومن ناحية أخرى فإن هذه الدول لم يستفد بعضها من تجارب البعض الآخر بعد في مجالات التنمية، ولذلك فإن احتمال تكرار الأخطاء يظل واردا، كما أنها لم تستطع أن تتصدى لمشاكلها التنموية ككتلة واحدة.

وقد يكون لمجلس التعاون لدول الخليج العربية دور أفضل في تحقيق التوجه الإقليمي الشامل لعملية التنمية إذا احتلت قضية التنمية درجة متقدمة من اهتمام المجلس، وقد يتمكن-إن صدق العزم-من ربط الجهود التي كانت متناثرة من قبل في المجالات المختلفة والتي كانت من قبيل المساعي المشتتة لتحقيق التنسيق والتعاون، ولعل أولى الأولويات لتحقيق التنمية بهذا التوجه الإقليمي بين هذه الدول هي ضرورة وضع خطة واحدة أو الربط بين الخطط القطرية ضمن إطار خطة واحدة، ثم بعد ذلك يجب وضع سياسة سكانية على المستوى الإقليمي وتنظيم استقدام واستخدام القوى العاملة على ذلك الأساس أيضا، كما يجب أن يكون هناك إطار إقليمي يربط السياسات التعليمية والتدريبية في دول المنطقة.

إن التنسيق مطلوب في كل القطاعات، ففي القطاع الصناعي يجب على هذه الدول أن تعمد إلى وضع سياسة موحدة تتفادى قيام صناعات متنافسة في غياب السوق المحلي الكبير القادر على الاستيعاب وفي القطاع التعليمي يجب تفادي التسابق في إنشاء الجامعات وما يخلفه ذلك من

تنافس على الكوادر التدريسية المؤهلة، ويجب أن يكون الاعتماد على العمالة الوافدة ضمن سياسة سكانية واضحة على المستوى الإقليمي، ولعل التسابق في إنشاء بعض الصناعات والتسابق في إنشاء الجامعات والإفراط في استخدام العمالة الوافدة دون وجود سياسة سكانية واضحة قد فرض معطيات يصعب على التنسيق أن يعالجها لأنه جاء متأخرا إلا أنه مع ذلك ما تزال كثير من المجالات تنتظر التنسيق وان لم يتم ذلك فستصبح عما قريب من المعطيات التي يصعب معالجتها، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن التنسيق حتى بالنسبة للمعطيات القائمة والتي فرضت وجودها يمكن أن يساهم في التقليل من آثار المنافسة والمضاربة، ولذلك فإنه ذو نتائج إيجابية في كل الأحوال. إن السياسة الاستثمارية ما تزال بعيدة عن التنسيق وما تزال كل دولة من هذه الدول تنتهج سياسات خاصة بها، وقد تقع كل منها ضحية المضاربات السوقية وقد تتعارض سياسات كل منها مع الأخرى، ولهذا فإن التنسيق في مثل هذا المجال يمكن أن تكون له فوائد إيجابية على كل منها. كما أن التنسيق في مجال نقل التكنولوجيا وتوطينها يمكن أن يقوى من هذه الدول في موقفها التفاوضي مع أي دولة صناعية متقدمة والحصول على نتائج لا يمكنها أن تحصل عليها منفردة. وليست هذه هي فقط المجالات التي يمكن أن يتم فيها التنسيق وإنما تتعدد المجالات لدرجة يصعب حصرها.

لقد كان من الأوفق لدول المنطقة أن تتبع سياسة تصنيعية قطرية ولكن ضمن سياسة تصنيعية إقليمية، ذلك أن هذه الدول جميعها تسعى إلى تنويع مصادر الدخل فيها وتصبو إلى إقامة بعض الصناعات، غير أن السعي للعزة القطرية ربما طغى في بعض الحالات على محاولات التنسيق الإقليمي. وينطبق ذلك على الجامعات، إذ ليس من الضروري أن تتواجد في كل دولة جامعة أو أكثر من جامعة بدافع من السعي نحو مظاهر العزة القطرية، وليس من الضروري أن يتواجد في كل دولة معهد للإدارة والرصيد من القدرة والخبرة على مستوى العالم العربي ضئيل، فإذا تشتت هذا الرصيد الضئيل فإن ذلك يضعف من قدرة هذه المؤسسات التعليمية والتدريبية على مد هذه الدول بالكفاءات المطلوبة.

إن النظر إلى التنمية من خلال إطار إقليمي يستدعي أن تكون هناك

سياسات موحدة في العديد من القطاعات ومن أهمها:

1- إنتاج البترول.
2- استثمار العائدات النفطية.
3- التصنيع.
4- التعليم.
5- التدريب.
6- العمالة.

ولا شك أن دول المنطقة في حاجة إلى رؤية واضحة لمدى استغلالها لثرواتها الناضبة، وإذا كانت منظمة الدول المصدرة للبترول ومنظمة الدول العربية المصدرة للبترول تمثل تنظيمات يمكن التنسيق من خلالها فإن هذه الدول بالذات تحتاج إلى اتباع سياسة أكثر التزاما برعاية مستقبلها الذي يعتمد على حسن استغلال هذه الثروة، ذلك أن أكثر هذه الدول يعتمد على النفط لحاضره ومستقبله أكثر مما تعتمد عليه أي دولة أخرى، ويندر أن تكون هناك دولة في العالم تعتمد عليه كذلك.. وما تزال سياسات الإنتاج واستنزاف هذه الثروة غير خاضعة للتنسيق وغير خاضعة في أكثر الأحيان للاعتبارات التي تفرضها التنمية وبناء المستقبل للأجيال القادمة، وما زال الرفاه الاستهلاكي للحاضر يلتهم الأقساط الكبيرة من رصيد المستقبل، والتصنيع والتعامل مع الشركات الأجنبية بخصوص إقامة المشاريع الصناعية أو غيرها من المشاريع الكبرى يحتاج إلى تبادل للمعلومات أو هيئة إقليمية يمكن أن تقدم المعونة الفنية اللازمة. والتعليم والتدريب والعمالة تحتاج إلى أجهزة تنسيقية وتخطيطية على المستوى الإقليمي.

كما أن النظر إلى إدارة التنمية من خلال المنظور الإقليمي يستدعي وجود المؤسسات الإقليمية في مجالات متعددة من أهمها:

1- التخطيط.
2- البحث العلمي والتكنولوجي.
3- العمالة.
4- التطوير الإداري.
5- تطوير القدرات الفنية.

إن أكثر دول المنطقة يتعذر عليه التخطيط للتنمية وإدارة التنمية من

خلال المنظور القطري، ولذلك فإن أهمية التخطيط للتنمية وإدارة التنمية من خلال المنظور الإقليمي تصبح ضرورة حتمية تمليها هذه الظروف. ولعل أكثر دول المنطقة بمحدودية سكانها وصغر مساحتها لا تستطيع أن تغفل هذه الحقيقة، ورغم أن المؤسسات الإقليمية قد يعتورها الكثير من الصعاب والعراقيل التي تحد من فعاليتها وقد تجمع الكثير من المتناقضات القطرية التي تؤثر على أدائها أو تلغي دورها الحقيقي وتتركه دورا هامشيا، فإنه يندر أن توجد ظروف متماثلة بين مجموعة من الدول كتلك الظروف المتماثلة في دول المنطقة، ومن ثم فإنه يمكن التغلب على بقية الصعاب والمتناقضات إن صدق العزم. ومن ناحية أخرى فإن ندرة الكفاءات المؤهلة تقتضي تركيزها وتهيئة الظروف لها لخدمة دول المنطقة جميعها.

ومن الواضح أن قضية التنسيق بين هذه الدول هي قضية حتمية تفرضها الظروف والتحديات التي تواجهها حاضرا ومستقبلا. وإذا كان العديد من الدول قد أقام تكتلات لتحقيق الكثير من المزايا الاقتصادية والسياسية وغيرها فإن هذه الدول لا يمكنها أن تواجه مشاكلها إلا كتلة واحدة، ولا شك أن الإرث الاستعماري الذي ترك بصماته على تقسيماتها وفرقها ما يجب أن يتلاشى بحيث تتحقق الوحدة بين هذه الدول. إن الوقوف عند التنسيق بأي معنى يحقق العديد من النتائج الإيجابية غير أنه سيظل قاصرا عن تحقيق التطلعات المطلوبة. والتنسيق سواء أكان على مستوى إعداد السياسات أو إنشاء الهيئات والمنظمات الإقليمية سيكون أقل إيجابية إذا لم يكن هناك التزام حقيقي بتلك السياسات وما لم يكن لتلك الهيئات والمنظمات الإقليمية ثقل عملي.

إن الالتحام بين هذه الدول يكاد يكون محدودا اقتصاديا واجتماعيا وإداريا، ولاشك أن الاعتماد على مورد واحد وتكريره وتصديره أو إقامة صناعات بتروكيميائية قائمة على التصدير في الوقت الذي تعتمد فيه هذه الدول على الاستيراد اعتمادا كاملا قد جعل الرباط بين كل منها وبين الدول الأجنبية أقوى من الرباط بين بعضها وبعض. وقد ضعف التلاحم الاجتماعي في إطار التقسيمات التي أقامت الحواجز النظامية التشريعية، كما أن البنيان الإداري في أي منها لا تربطه صلة بالبنيان الإداري في الدولة المجاورة ولا يكاد يستفيد من التطبيقات والتجارب التي مر بها ذلك

البنيان إلا ضمن إطار هامشي شكلي.

ولا شك أن التعاون والتنسيق والتكامل بين هذه الدول مطلب ضروري غير أنه يظل دون المطمح الذي يجب أن تتطلع إليه هذه الدول وان كان مرحلة أساسية واستراتيجية للوصول إلى ذلك المطمح. وإذا كان ارث الحكم الأجنبي قد ترك بصماته على التقسيمات الموجودة فإن هذه التقسيمات قد خلقت كثيرا من الحواجز التشريعية والنظامية ومن الضروري تجاوز الأطر التي تجسدها هذه التقسيمات إلى إطار أشمل. ومع أن التعاون والتنسيق والتكامل بين هذه الدول مطلوب إلا أن هذه الدول مجتمعة تظل مجالا محدودا لا يحقق البنية الاقتصادية المترابطة ولا يحقق التكامل الحقيقي، ولهذا يظل الإطار العربي الشامل أكثر قدرة على تحقيق التكامل. وإذا كانت العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط أكثر قدرة على تحقيق الاندماج بين هذه الدول فإن عوامل التشتت والانقسام السياسي وتباين الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بين الدول العربية قد جعل من الصعوبة بمكان تحقيق إطار للتكامل بينها، ولهذا أخفقت المحاولات حتى في المجال الاقتصادي ممثلة في محاولات الوحدة الاقتصادية، غير أنه مع ذلك يظل هذا الإطار العربي الشامل مطمحا و يظل هو الإطار الأكثر قدرة على تحقيق التكامل.

إن التكامل بين دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط لن يكون وسيلة إلى تحقيق الاندماج ما لم يكن هناك إعادة تنظيم للهياكل الاقتصادية، إذ أن اتجاه هذه الدول جميعا إلى إنشاء اقتصاد يعتمد اعتمادا متعاظما على الاستيراد من الخارج وتقتصر على إقامة صناعات تصديرية ترتكز على النفط والغاز لا يحقق أي نوع من الترابط بين هذه الدول في الوقت الذي يرسخ تبعيتها لاقتصاد الدول الرأسمالية.

ومن نافلة القول التأكيد على أن الواقع الأكثر إلحاحا لتحقيق التلاحم والوحدة بين دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط هو الإفادة من ثرواتها الناضبة ومحاولة استخدامها الاستخدام الأمثل والحصول على أقصى عائد اقتصادي واجتماعي وسياسي من ورائها وبناء القاعدة الإنتاجية القادرة على تيسير الحياة الكريمة للأجيال القادمة، ويمثل ذلك الهدف الرئيسي للتنمية والدور الرئيسي المطلوب من إدارة التنمية الاضطلاع بمهمة

تحقيقه.

3 بيروقراطية التنمية

١ - دور الإدارة الحكومية

يتعاظم الدور الذي تقوم به الإدارة الحكومية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية بصرف النظر عن المنهج الاقتصادي أو السياسي الذي تتبناه الحكومة، ولهذا فإنه في كل الدول لم تعد المهام التي تضطلع بها الإدارة الحكومية قاصرة على المهام التقليدية وإنما تجاوزتها كثيرا وأصبحت الحكومة في كثير من الدول هي أكبر ممول وصانع وصاحب عمل. وليس ثمة شك في أن دور الإدارة الحكومية في دول المنطقة هو من أكثر الأدوار المهيمنة لأسباب متعددة من أبرزها البنيان الاقتصادي وغياب القطاع الخاص النشط.

وإذا كان النفط قد حقق لهذه الدول موردا يمكن الاعتماد عليه في دفع عجلة التنمية إذا توافرت كل المقومات الأخرى فإن هذه الدول لم تتمكن بعد من استغلال ذلك المورد أفضل استغلال ممكن لخدمة أغراض التنمية، ولا شك أن المال لا يصنع المعجزة، وقد يذهب هدرا ما لم يستثمر وفقا لدراسة ما، ومن العبث التصور بأن المال يمكن أن يحقق كل شيء، أن تستورد الإدارة، وأن تستورد الأجهزة والآلات والأفراد، وأن تنقل التكنولوجيا،

وأن تتحقق بصفة عامة كل أهداف التنمية، وتبقى الإدارة هي العنصر الحاسم في عملية التنمية، وتؤكد الدراسات عادة أن القدرة الإدارية وليست الموارد المالية هي التي تتحكم في القدرة على تحقيق التنمية. وأن مقدرة الدولة على استخدام مواردها استخداما أفضل يعتمد على مقدرتها الإدارية، و يكاد يكون هناك اتفاق على أن التنمية الإدارية شرط أساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية، ولقد برز في تجارب العديد من الدول أن الصعوبة الرئيسية التي تقف في سبيل التنمية ليست عدم توافر التمويل الكافي كما يعتقد الكثيرون، ولكنها عدم توفر القدر الكافي من الكفاية الإدارية القادرة على إدارة المشروعات بنجاح والتنسيق بينها وتحقيق الأهداف المنشودة[1]، ولقد كتب أحد الخبراء العرب مؤكدا هذه النتيجة[2].

«لقد رأيت رؤية العين دولا نامية تنفق الملايين لإقامة المشروعات ولاستيراد أحدث الآلات والمعدات ثم تعجز عن إدارة المشروعات لعدم توفر الإدارة السليمة القادرة الواعية.. ورأيت دولا أخرى يقل ما تنفقه من أموال على المشروعات الجديدة ولكنها تنجح في تنفيذها وتحقيق أهدافها بسبب الإدارة السليمة».

ولعل دول النفط تنفق الملايين لإقامة العديد من المشروعات واستيراد أحدث الآلات والمعدات، والأفراد القادرين على تشغيلها، ومع ذلك تظل الإدارة حلقة مفقودة. ولهذا يرى البعض أنه لا توجد تنمية في المنطقة بالمعنى الحقيقي الشامل للتنمية [3]، وإذا كانت الإدارة عنصرا حاسما في عملية التنمية وإذا كان هذا العنصر حلقة مفقودة، فإنه من المتوقع أن يكون المردود من الإنفاق ضئيلا، ولا بد من التأكيد على أن دول المنطقة داهمتها هذه الثروة وهي غير مهيأة لاستثمارها الاستثمار الأفضل، ومن غير الممكن لها حتى أن توفرت النية الحسنة أن تصنع في مدى زمني قصير الإدارة الكفأة القادرة على استخدام ذلك المورد الاستخدام الأمثل، غير أنه يجب عليها إن تتلمس كل السبل لتحسين قدرتها الإدارية حتى تستطيع استثمار مواردها استثمارا يخدم حاضرها ومستقبلها. ومثل هذه الدول مثل حديث النعمة الذي كان يعيش حياة الضنك والعوز والفاقة ثم تفجرت بين يديه موارد الثروة، وليس لديه من القدرات ما يمكنه من حسن استخدامها. ولهذا فإن التكلفة الاجتماعية والاقتصادية للتنمية مرتفعة مقارنة بالدول

الأخرى بسبب عدم الكفاءة في استخدام الموارد والاعتماد المبالغ فيه على القوى العاملة الوافدة وما نتج عن ذلك من بطالة مقنعة وغير مقنعة.

لقد يسر النفط لهذه الدول أن تنفق على العديد من المشاريع والبرامج وأن تتوسع في الخدمات التي تقدمها، ولولا النفط لعجزت هذه الدول أن تقدم الحد الأدنى من المهام التقليدية العادية ناهيك عن الخوض في مشاريع وبرامج للتنمية. ولهذا فإن النفط يفرض تحديا كبيرا تواجهه إدارة التنمية وتتداخل فيه عوامل متعددة محلية وخارجية ذات أبعاد متفاوتة اقتصادية وسياسية واجتماعية، ولا شك أن البنيان الاقتصادي برمته في هذه الدول يعتمد على قطاع النفط الذي يساهم المساهمة الكبرى في الناتج المحلي الإجمالي وتعتمد عليه حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولذلك فإن تأثيره المباشر وغير المباشر على النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تأثير كبير وما يدره النفط من إيرادات يعتبر المحرك لتطوير بقية الصناعات وإقامة البنى الأساسية والتجهيزات الضرورية.

ولا شك أن ظروف التنمية ومتطلباتها في هذه الدول تختلف عن ظروف التنمية ومتطلباتها في أكثر الدول النامية إذ أنها تعمل في ظل وفرة نسبية من الموارد المالية بينما تعاني أكثر الدول النامية نقصا في الموارد المالية. وقد تكون مجحفين في تقويمنا لمسيرة التنمية في هذه الدول حينما نتوقع أن تكون الثروة المالية وحدها كفيلة بتحقيق المعجزة أو حينما نتوقع من هذه الدول أن تنهض من كبوتها بعد رحيل الحكم الأجنبي وأن تعيد ترميم الجهاز الإداري بكافة قطاعاته أو أن تنشئ في أكثر الأحيان جهازا جديدا برمته خلال فترة وجيزة جدا.

إن ظروف الوفرة المالية وقلة السكان يعتبران من العوامل المساعدة على التنمية في هذه الدول، فالمطالب والاحتياجات والتجهيزات تبدو محدودة والمهام الملقاة على عاتق الجهاز الإداري محدودة تبعا لذلك، غير أنه من ناحية أخرى تبدو نفس هذه العوامل وكأنها معيقة للتنمية، فالوفرة المالية في أكثرها تتجاوز قدرتها على الاستيعاب أو بمعنى آخر قدرتها على الإنفاق في برامج معدة إعدادا جيدا. وبالإضافة إلى ذلك فإن قلة السكان تضع قيدا على إمكانية تطوير القوى البشرية خصوصا أن هذه القلة القليلة من السكان غير مؤهلة تأهيلا جيدا. كما أن هناك فجوة حضارية كبيرة تفصل

قطاعا عريضا من السكان عن العالم المتقدم، يضاف إلى ذلك أن المتغيرات السياسية الداخلية والخارجية لها أثرها الكبير في تحديد المنهج الذي تتبعه هذه الدول في التنمية. ولا يغيب عن البال أن معظم هذه الدول لا يتوفر لها البنيان السياسي القوي بمؤسساته وما تزال ضعيفة في مواجهة الأطماع الخارجية.

وإدارة التنمية وان توافرت لها القدرة لا تعمل في فراغ، ولذلك فإن غياب الوضوح في الأهداف العامة، وغياب الوضوح في أهداف هذه الأجهزة والمؤسسات، وغياب الوضوح في الدور الذي تؤديه هذه الأجهزة والمؤسسات كلها عوامل تساعد على زيادة عجز إدارة التنمية، وطمس وجودها، فإذا كانت القدرة على الأداء غير متوفرة أصلا فإن وجود مثل هذه العوامل سيلغى فرصة النمو لتلك القدرة هذا إذا توفرت النية الحسنة لنموها.

ولعل المعضلة الصعبة التي تواجهها دول المنطقة كما تواجهها بقية الدول النامية أن الحكومة وجدت لزاما عليها ارتياد الكثير من المجالات والتوسع في الأنشطة والمهام التي تؤديها، واقتحمت إلى جانب ذلك كله قطاعات النشاط الاقتصادي فأنشأت المؤسسات العامة والشركات العامة، وهي بهذا كله أنهكت الأجهزة والمؤسسات تحت وطأة مهام تقصر كثيرا عن تحقيقها ولا تملك القدرة على ذلك، والأجهزة في هذه الدول تعجز في كثير من الأحيان عن أداء الخدمات التقليدية على الوجه المطلوب، وبالكفاءة المطلوبة، فإذا كان عليها أن تؤدي تلك الخدمات وان تؤدي أضعافها من الخدمات والأنشطة التي فرضتها تطلعاتها إلى التنمية، فإن مستوى الأداء سيقل كثيرا، ولعل هذا يتفق مع ما ذهب إليه البعض من أن مستوى الكفاءة في الأداء في المجتمعات النامية هو أقل من مستوى الكفاءة حتى في المجتمعات البدائية (4) إن الأجهزة والمؤسسات في المجتمعات النامية أنيط بها خلال مدى زمني قصير عدد كبير من الأنشطة والمهام لم تكن مهيأة لأدائها ولا تملك القدرة على أدائها، فأثقلت كاهلها فانحدر مستوى أدائها حتى للخدمات التقليدية.

ولقد اتجهت دول المنطقة في ظل الوفرة وبسبب مجتمعاتها القليلة السكان والمحدودة المساحة الجغرافية في اكثر الأحوال إلى الإنفاق الكبير على الخدمات، وخاصة في مجالي التعليم والصحة، فوفرت المدارس

والمستشفيات وربما الإسكان أحيانا مع تسهيلات ميسورة. ورغم أن مثل هذه الخدمات تعتبر أساسية لتكوين الكوادر البشرية المدربة والقادرة على الإنتاج فإن النمط الذي تقدم به هذه الخدمات في دول المنطقة هو نمط من أنماط السياسات الاجتماعية الاستهلاكية وليست المنتجة، لأنها تتجه إلى مساعدة الناس فقط لا إلى مساعدتهم كي يساعدوا أنفسهم، وهي بهذا تتجه إلى خلق الإنسان المستهلك [5] فقط وليس إلى خلق الإنسان المنتج أيضا. ولعل هذا ينسجم مع دور الضمان الاجتماعي الذي يتجه إلى خلق الوظائف ولو لم يكن ذلك مبنيا على الحاجة، على اعتبار أن ذلك مصدر رزق لقطاع كبير من المواطنين. ولا شك أن هذه الممارسة لدور الرعاية الاجتماعية ينتج الكثير من الآثار السلبية إذ هي تلغي روح المبادرة والمغامرة لدى الأفراد وتلغي الحافز لديهم لمحاولة رفع مستوى معيشتهم من خلال جهودهم الذاتية.

إن إدارة التنمية في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية تقترن بالإدارة الحكومية ولعل المبرر الرئيسي وراء ذلك هو عدم وجود القطاع الخاص الفعال، واضطرار الدولة إلى تولي العديد من المهام والأنشطة الجديدة عليها، وربما جاء هذا منسجما مع اتجاه الحكومات عموما إلى فرض الهيمنة كلما وجدت إلى ذلك سبيلا، بصرف النظر عن منهجها الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي. وإذا كانت الظروف قد جعلت الإدارة العامة هي إدارة التنمية في هذه الدول فإن هناك تناقضا كبيرا بين طبيعتهما، ذلك إن الإدارة العامة بطبيعتها محافظة تركن إلى القيود الروتينية وتناهض التغيير، وإدارة التنمية بطبيعتها متجددة ديناميكية تحبذ التغيير، وتفتح له الأبواب على مصراعيها، ولذلك فإن الإدارة العامة في هذه الدول وغيرها من الدول النامية تتبنى إدارة التنمية ولكنها تحاربها في عقر دارها بكل ما لديها من أسلحة.

وإذا كانت الظروف في الدول النامية عموما قد فرضت أن تكون الإدارة الحكومية هي إدارة التنمية فإن البنيان الاقتصادي المرتكز على مورد واحد تقريبا تعود عائداته إلى الحكومة قد عزز هيمنة الإدارة الحكومية على مسيرة التنمية ومباشرة الدور الأكبر فيها. إنه من غير المنتظر من الأجهزة الحكومية أن تكون إدارة صالحة للتنمية وهي التي ترفع رايات البيروقراطية

وتدين بالولاء للروتين، وتنتج في كل يوم نسيجا معقدا من الإجراءات والأنظمة والقواعد، وتضطهد الكفاءة، والإنتاجية، والروح المعنوية وتتوسع في بناء الإمبراطوريات الإدارية، وتمنح ولايتها للبيروقراطيين بكل فئاتهم وفي مقدمتهم المتسلقون، ولا تجد في قاموسها مكانا للإنجاز أو الأداء، إنه ليس ثمة شك في أن الأجهزة الحكومية تمارس الدور المهيمن في إدارة التنمية وتصبغها صبغة بيروقراطية.

ولقد حاولت دول المنطقة شأنها شأن بقية الدول النامية أن تتجاوز بعدد من الأنشطة التنموية تلك السلبيات البيروقراطية، فسارعت إلى إنشاء العديد من المؤسسات العامة والشركات العامة، وأوكلت إليها عددا من المهام التي يمكن تسميتها بالمهام التنموية، غير أن الآمال العريضة التي علقتها هذه الدول على هذه الأنماط الجديدة لم تلبث إلا قليلا حتى تبدد أكثرها، ذلك أن هذه الأنماط غلبت عليها سلبيات الأجهزة الحكومية، ولاحقتها القيود الرقابية فكبتت حريتها، وقضت على مرونتها، ورغم أن الاتجاه نحو إنشاء المؤسسات العامة والشركات العامة هو اتجاه طبيعي حين تخوض الحكومة غمار العديد من المجالات والتي لا يمكن إدارتها بنفس الأسلوب الذي تتبعه الأجهزة الحكومية، فإن هذا الاتجاه هو اعتراف بعجز الإدارة العامة أن تكون إدارة تنمية، وتأكيد على أن إدارة التنمية من صفاتها المرونة والقدرة على الحركة والكفاءة في الأداء، والمؤسسات العامة والشركات العامة هي أنماط تأخذ من صفات المؤسسات والشركات الخاصة مرونتها وقدرتها على الحركة والكفاءة في الأداء، ولذلك فإن هذه الأنماط بدت وكأنها الصورة المشرقة لإدارة التنمية، وكانت الآمال المعلقة عليها أكبر بكثير من قدرة هذه الأنماط على الأداء، ولعله من المؤسف أن يكون سجل هذه الأنماط حافلا بالفشل أكثر مما هو حافل بالنجاح، وهناك أسباب عديدة وراء ذلك، وينتهي الكثير من هذه المؤسسات والشركات العامة إلى وضع يكاد لا يبتعد فيه كثيرا عن الأجهزة الحكومية. ويتضح من ذلك عدم فعالية إدارة التنمية في هذه الدول سواء كانت أجهزة حكومية أم مؤسسات وشركات عامة في أكثر الأحوال كما سنتبين فيما بعد.

إن إدارة التنمية في دول المنطقة هي هياكل تنظيمية تعوزها القدرة على الأداء، وبديهي أن بناء مثل هذه الهياكل ليس بالأمر العسير، أما بناء القدرة

فهو أمر عسير جدا يحتاج إلى استثمار جهد ووقت كبيرين، ومن المتوقع أن تكون القدرة في هذه الدول غير متكافئة مع حجم وعدد الأجهزة والمؤسسات والشركات العامة، غير أنه من غير المعقول ألا تكون هناك خطط واستراتيجيات لبناء القدرة، والقدرة مرتكزها ومحورها الإنسان الذي يتخذ القرارات و يوجه ويخطط و ينفذ وينتج.

ورغم التأكيد على أن المرتكز الأساسي لتحقيق أهداف التنمية هو الإدارة فإنه يجب ألا يغيب عن البال أن الإدارة ذاتها تتعامل مع أطر عدة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية. وربما كانت مشاكل إدارة التنمية سياسية في الدرجة الأولى ذلك أن التنمية تتضمن مفاهيم وأنماطا وخيارات وأهدافا جديدة.

لقد حققت إدارة التنمية بعض الإنجازات المتمثلة في مشاريع البناء والتشييد كما حققت بعض الإنجازات في مجال الخدمات وان لم تكن بالنوعية المطلوبة غير أنها أخفقت بصورة ملموسة في إحداث تغييرات أساسية في أساليب الإنتاج وعلاقات الإنتاج وفي تطوير القوى البشرية وفي إيجاد القاعدة الصناعية المرتكزة على المعرفة والمهارة الذاتية. ولا شك أن ما حققته إدارة التنمية من إنجاز إنما ارتكز بصورة رئيسية على المورد المالي الكبير الذي يسر تمويل العديد من المشاريع، ومن الصعب الاعتماد على المؤشرات الاقتصادية المعروفة كزيادة الدخل القومي أو ارتفاع متوسط دخل الفرد لتقويم أداء إدارة التنمية إذ أنه من الواضح أن الزيادة في الدخل القومي أو ارتفاع متوسط دخل الفرد في هذه الدول هو في أغلبه ناتج عن استثمارات البترول وارتفاع أسعاره، ولعل من المؤشرات الحديثة لقياس أداء إدارة التنمية هو قياس مدى إشباع الحاجات الأساسية للفرد، ولا شك أن الفرد في هذه الدول حظى بالعديد من الخدمات المعيشية والصحية والتعليمية إلا أنها ليست كافية بعد لإشباع الحاجات الأساسية، هذا فضلا عن أن مستوى هذه الخدمات ليس بالمستوى المطلوب، ومثل هذا المؤثر وان أعطى دلالة أفضل من المؤشرات الأخرى فإنه ما زال قاصرا عن كونه مقياسا موضوعيا لما حققته إدارة التنمية من إنجاز، ذلك أن الحاجات الأساسية للفرد لا تقف عند توفير المأكل والمشرب والمسكن، وإنما تتجاوز ذلك إلى حاجات أخرى مادية ومعنوية، وإذا كان هدف التنمية هو إسعاد

الإنسان عن طريق تطوير قدراته الذاتية لتحقيق ذلك الهدف فإنه يمكن قياس إنجاز إدارة التنمية وفقا لذلك، وبديهي أن الحاجات المادية والمعنوية التي يتطلع الإنسان إلى التمتع بها قد تختلف من فرد إلى آخر، ومن ثم فإنه يصعب اتباع مقياس نمطي في مثل هذه الحالة، غير أنه من الواضح لأي مطلع أنه ما زال هناك قطاع من المجتمع لا يحظى بالحدود الدنيا من الحاجات الأساسية المطلوبة في الوقت الذي يحظى فيه قطاع آخر بكل ألوان الرفاهية الاستهلاكية. ومما يضاعف صعوبة استخدام هذا المقياس أن الحاجات المادية والمعنوية التي يتطلع إليها الإنسان تختلف من وقت لآخر كما تختلف تبعا للمستوى التعليمي والتغييرات الاقتصادية والاجتماعية المحيطة به، ورغم أن العديد من الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية قد أصبح ميسورا في مدى زمني قصير فإن هذه الخدمات ليست كافية بعد لتغطية احتياج جميع المواطنين، هذا فضلا عن أن نوعية الخدمات المقدمة هي المعيار الحقيقي لإنجاز إدارة التنمية وليس مجرد كمية الخدمات. ولا شك أن دول المنطقة قد خاضت غمار العديد من المشروعات والبرامج ووجهت رصيدا كبيرا من مواردها وإمكاناتها إلى تلك المشروعات والبرامج غير أن المردود لم يكن متكافئا مع الموارد كما أن هناك مشاكل متعددة تمثلت في هذه المشروعات والبرامج، من أبرزها:

1- سوء الاختيار والأعداد.
2- التأخير في التنفيذ.
3- ارتفاع التكلفة.
4- سوء التنفيذ.

والأسباب وراء مظاهر القصور قد تكون متعددة أيضا ومن أبرزها ضعف قدرات إدارة التنمية في دراسة البدائل واتخاذ القرار المناسب وضآلة المعلومات المتوفرة لديها ومن ثم فان العديد من المشروعات قد تفتقر إلى الدراسة المطلوبة. وحتى حين تلجأ إدارة التنمية إلى تلافي الضعف بالاعتماد على الاستشارة من الخارج فإنه قد يشوبها شوائب أخرى لا تتصل بالضرورة بمدى توفر المعرفة والمهارة اللازمة للدراسة بقدر ما تتصل بضآلة المعلومات وعدم الإحاطة بالواقع المحلي. ومن الأسباب الأخرى الفساد الإداري الذي يوجه العقود وجهة مفروضة لصالح القيادات الإدارية أو غير الإدارية، وقد

يكون القرار وراء بعض المشروعات سياسيا أكثر من كونه إداريا. و يضاف إلى قائمة الأسباب سوء اختيار الجهة المنفذة أو عدم توفر القدرات والإمكانات اللازمة للتنفيذ أو الإجراءات البيروقراطية المعيقة أو ضعف الإشراف على التنفيذ.

والعديد من المشروعات والبرامج لا يمثل إلا بعض مظاهر التنمية أو بعض المقومات الضرورية لتحقيق الأهداف الأساسية للتنمية. وقياس إنجازات إدارة التنمية يقتضي التعرف على أهداف التنمية ثم مقارنة المتحقق بالمستهدف. ولا شك أن مدى الإنجاز الذي تحققه إدارة التنمية يمكن قياسه حينئذ بمقدار الفجوة بين المتحقق والمستهدف غير أن مثل هذا القياس لا يتيسر بسهولة دائما، ذلك أن أهداف التنمية في هذه الدول هي أهداف عامة غير محددة، وقد تكون أهدافا طموحة لم تكن أصلا مبنية على تقدير لقدرات إدارة التنمية ومدى إمكان تحقيقها لتلك الأهداف، ولذلك فإن الفجوة بين المستهدف والمتحقق قد لا تعبر بأكملها عن عجز إدارة التنمية وإنما تعبر عن هذا العجز بمقدار وتعبر أيضا عن بعد الأهداف عن المستوى الواقعي الذي يجب أن ترتكز عليه.. بمقدار أيضا.

2- البيروقراطية القبلية

إن البيروقراطية في هذه الدول وغيرها من الدول النامية ليست مجرد أداة لتحقيق أهداف التنمية، والنظرة «الويبرية» إلى البيروقراطية على أنها أداة مجردة من الأهواء والنزعات، تتوخى الموضوعية والإنتاجية ليست نظرة واقعية. ولما كانت البيروقراطية في هذه الدول تضطلع بالدور الأكبر في عملية التنمية فإن لها تأثيرها على برامج التنمية وخططها وتمارس دورا عمليا في إعداد السياسات وتفسيرها وتطبيقها. ولهذه البيروقراطية مصالحها التي قد تفرضها على برامج التنمية وخططها، ومن هنا فإن دراسة البيروقراطية في هذه الدول تكشف عن مدى قدرتها على أداء الدور المطلوب منها ومدى إمكانية التوفيق بين أهدافها وأهداف التنمية، كما تكشف عن مدى إمكانية توجهها أو إعادة تركيبها لكي تكون أداة فعالة وقادرة على تحقيق أهداف التنمية.

إن الإدارة العامة لا يمكن أن تنفصل عن إطارها الاجتماعي ولا يمكن

أن تكون بمعزل عنه لان الإدارة نتاج ثقافي واجتماعي يعكس قيم المجتمع الكبير[6]. ومن ثم فانه يمكن القول إن السلوك الإداري هو محصلة القيم والتقاليد والثقافة التي يفرزها المجتمع، ولعل هذا يفسر لنا ضعف الأداء في الأجهزة الحكومية في الوقت الذي تتخذ فيه من حيث الشكل أنماطا مقاربة للأنماط الموجودة في الدول المتقدمة، ولما كانت المجتمعات في هذه الدول مجتمعات مشدودة إلى القيم القبلية فإن الإدارة تبدو مشدودة في سلوكها إلى تلك القيم وان اتخذت أنماطا جديدة وأشكالا جديدة..

والإدارة العامة في هذه الدول رغم حداثتها وبساطتها حتى عهد قريب أخذت تتجه اتجاها متزايدا نحو التضخم، وساعد على ذلك انعدام الرؤية للأهداف المستقبلية من ناحية وفيضان الموارد المالية من الناحية الأخرى. والأمراض الإدارية فيها بعضها هيكلي والبعض الآخر سلوكي، كما أن بعض هذه الأمراض جذورها داخلية وبعضها الآخر جذورها خارجية، وقد برزت بعض المصطلحات الحديثة «كالبدوقراطية» أو «الشيخوقراطية» وهي في أغلبها تعتبر عن البيروقراطية في الإطار القبلي. و يرى الدكتور محمد الرميحي إن ظاهرة البدوقراطية تجمع إلى جانب صفات البيروقراطية كونها ممارسة لحل المشكلات الحديثة في إطار تقليدي وبمفهوم تقليدي[7] ولا شك أن الإدارة العامة في كل دول العالم تعتورها سلبيات البيروقراطية. والبيروقراطية في مفهومها الشائع تعني الرغبة الشديدة في الالتجاء إلى الطرق الرسمية والالتزام بهذه التعليمات والبطء في اتخاذ القرارات[8] ولعل قائمة السلبيات البيروقراطية يمكن أن تكون طويلة حين يضاف إليها الإهدار في استخدام الموارد والتهرب من المسؤولية وضعف الوازع المهني وانخفاض الكفاية والمركزية وانتشار ظاهرة اللجان وسوء قنوات الاتصال، وعدم وجود خطوط واضحة للسلطة والمسؤولية وعدم وجود تحديد دقيق لمهام كل وظيفة والازدواجية والتكرار في أداء المهام وانعدام التنسيق بين الأجهزة أو حتى داخل الجهاز الواحد. ورغم أن الإدارة العامة في دول المنطقة حديثة النشأة فإنها اكتسبت كثيرا من الصفات البيروقراطية، وفي دراسة عن الجوانب السلبية للبيروقراطية في المملكة العربية السعودية تبين أن نسبة كبيرة من الموظفين تعترف بوجود هذه الصفات البيروقراطية وان كانت النسبة الكبرى تعترف بوجودها إلى حد ما، وهذه الصفات

البيروقراطية في أذهان الموظفين تتركز على تعدد الإجراءات والمركزية في العمل والالتزام الحرفي بالقواعد والقرارات [9].

والبيروقراطية بطبيعتها ميالة إلى التوسع والتضخم ولهذا فقد يزداد عدد الإدارات دون أن يكون ذلك مبنيا على الحاجة وقد يزداد عدد الموظفين دون أن تكون لهم بالفعل مهام محددة، والبيروقراطية بطبيعتها تحارب التطور لان التطوير واستحداث أساليب إدارية جديدة وتطبيقها سعيا وراء تحقيق الكفاية قد يعني إضرارا بالوضع القائم بكل المصالح المرتبطة به، والبيروقراطية تعارض التنظيم لأنه يكشف كل السوءات الوظيفية. والبيروقراطية في توسعها وفي معارضتها أو محاربتها للتطوير تلجأ إلى كل السبل المقبولة إجرائيا فهي تلتزم بتقديم طلبات الوظائف وفق القنوات الإجرائية المعتادة، وهي تعارض التطوير بتطبيقه تطبيقا ينتهي به لا محالة إلى الفشل، وهي تحارب التقويم بتحويله إلى إجراء شكلي ينتهي دائما بأن أداء الموظفين على خير ما يرام. وإضافة إلى كل هذه النزعات البيروقراطية فإن دول المنطقة وهي مشدودة إلى ماضيها بروابطه القبلية والأسرية تلعب الاعتبارات والقيم الشخصية والمجتمعية فيها دورا كبيرا في التأثير على الإجراءات الإدارية وتوزيع الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية. ولعل هذا هو السبب في تفاوت تطبيق الإجراءات وفي تفاوت مستوى الخدمة. ولعل هذا هو السبب أيضا في انتشار ظاهرة المحسوبية والواسطة. ومما يضاعف من نمو هذا السلوك البيروقراطي انعدام الثواب والعقاب أو ممارسته بطريقة مزاجية تعتمد على الاعتبارات الشخصية أكثر من اعتمادها على المعايير الموضوعية. كما أن البيروقراطية حينما تكون بعيدة عن المساءلة والمحاسبة من قبل القاعدة العريضة من المجتمع تستمرئ التوسع وفرض الهيمنة وممارسة كل السوءات الإدارية.

إن معظم دول المنطقة لم تكن تملك حتى عهد قريب جدا أبسط التنظيمات والمؤسسات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية وكانت الإدارة في أكثرها إدارة قبلية تختلف عن الأطر المألوفة اليوم بالإضافة إلى بعض الأجهزة التي تخدم أغراضا محدودة في الدول التي خضعت للحكم الأجنبي. وربما كان من العسير على هذه الأجهزة أن تؤدي الدور التقليدي على الوجه المطلوب، ناهيك عن أدائها لأي مهام تنموية، غير أنه سرعان ما

شهدت هذه الدول نمو الأجهزة والمؤسسات الحكومية تباعا حتى أصبحت كياناتها الإدارية مماثلة للكيانات الإدارية في الدول المتقدمة من حيث الشكل، أما من حيث القدرة فإنه ما زال أمام هذه الدول شوط طويل وشاق قبل أن نصل إلى تحقيق المستوى من الكفاءة والكفاية الذي يتطلبه تحقيق الأهداف المنوطة بتلك الأجهزة والمؤسسات، إن هذه الدول شأنها شأن بقيه الدول النامية تتطلع إلى نقل النماذج من الدول المتقدمة سواء كان ذلك النقل بالنسبة للتنظيمات أو المفاهيم أو الأساليب، ومن الممكن أن يتم ذلك النقل ولكنه يظل شكليا في أكثر الأحوال دون أن يكون له تأثير على حجم الأداء الفعلي.

ودول المنطقة وإن تفاوتت من حيث استيعابها للأشكال الإدارية والتنظيمية الحديثة فإنه يتوافر فيها جميعها العديد من الأجهزة والمؤسسات الحكومية، ويتولى بعضها مهام ذات صلة مباشرة بالتنمية وهي في إطارها الهيكلي لا تختلف عن التنظيمات والمؤسسات الموجودة في الدول الأخرى بما في ذلك الدول المتقدمة. وإنشاء هذه الأجهزة والمؤسسات في هذه الدول تم في خلال مدى زمني قصير إذ لم يشهد معظم هذه الدول حتى عهد قريب الأنماط المعروفة حاليا في الأجهزة والمؤسسات الحكومية، وكغيرها من الدول النامية فإنها خطت إلى خارج حدود الأجهزة التقليدية دون التطور التدريجي الذي مرت به الأجهزة الحكومية في الدول المتقدمة، غير أن النمو السريع في عدد الأجهزة والمؤسسات الحكومية لم يكن في أكثره إلا نموا شكليا هيكليا، دون أن يصاحبه نمو متكافئ في القدرة على الأداء.

لقد كانت الإدارة القبلية والعرف العشائري ونظام المشيخة هي الأسلوب التقليدي الذي عرفته أكثر هذه الدول طيلة القرن التاسع عشر وحتى منتصف هذا القرن، ولم يشهد أكثرها بداية التحول في جهازه الإداري إلا مع بداية الستينات. ولا شك أن الطفرة المالية ساعدت على التوسع السريع في عدد الوزارات والمشروعات العامة كما ساعدت على التضخم المتعاظم في العمالة، ومن الواضح أن هناك توافقا كبيرا من حيث الزمن بين الزيادة المتعاظمة في الموارد المالية وبين الزيادة في عدد الوزارات والمشروعات العامة والتضخم في حجم العمالة في القطاع الحكومي والقطاع الخاص،

وهكذا فإن الوفرة المالية ساعدت على التوسع في البنيان الحكومي توسعا غير مدروس كما أنها ساعدت على توجه الإنفاق توجها لا يرتكز بالضرورة على الاستخدام الأمثل للموارد المالية. ولهذا فإن البنيان الحكومي ليس مبنيا على مخطط سليم تحكمه الحاجة بقدر ما هو مبني على العشوائية والاعتماد على الوفرة المالية في استيعاب تكاليف هذا البنيان والعمالة المتعاظمة فيه.

لقد توسعت الأجهزة والمؤسسات الحكومية وازداد عددها نتيجة للنفط وقد برز التوسع بصورة ملموسة مع الطفرة المالية التي حدثت نتيجة لإيرادات النفط في عام 73/ 1974م، ولذلك كان عدد المؤسسات العامة التي أنشئت منذ تلك الفترة إجمالا أكبر من عدد المؤسسات في أي فترة أخرى(10). وفي أكثر هذه الدول ازداد عدد الوزارات زيادة ملموسة خلال السبعينات كما تم إنشاء العديد من المشروعات العامة خلال تلك الفترة بهدف تنفيذ التجهيزات الأساسية اللازمة أو تنفيذ بعض المشروعات الصناعية الرئيسية أو تقديم بعض الخدمات التمويلية والتسهيلية للقطاع الخاص. وتولت المؤسسات والشركات العامة الصناعات التي تعتمد على الموارد الهيدروكربونية والصناعات التعدينية الأساسية وكافة الصناعات الأخرى التي تنجم عنها ولا يستطيع القطاع الخاص إنشاءها. ورغم أنه قد تتعدد الأسباب وراء مثل هذا التوسع إلا أن الطفرة المالية كانت بدون شك عاملا رئيسيا في هذا التوسع وخصوصا في إنشاء المشروعات العامة التي تعتمد على كثافة رأسمالية كبيرة.

لقد أثر ظهور النفط في تطوير الجوانب المادية، ولولا النفط لما تم بناء العدد الكبير من المدارس والمعاهد والمراكز والجامعات والمستشفيات وغيرها، ولكن المشكلة أن الجوانب غير المادية لم تتأثر كثيرا ولذلك فإن هناك فجوة كبيرة بين الشكل والمضمون، فلقد ازداد عدد المدارس والمعاهد والجامعات، ولكن ذلك لا يعني بالضرورة أن مستوى الأداء أو ناتج هذه المؤسسات التعليمية يتكافأ مع ذلك العدد، أو يلبي احتياجات التنمية، أو يملك القدرة على مواجهة التغيير وما يتضمنه من تحديات واستيعاب ذلك أو تكييفه. إن العدد الذي يتخرج من هذه المدارس والمعاهد والجامعات في ازدياد سريع ومضطرد، ويتجمع في كل عام رصيد جديد من الشهادات، ولكنه لا يضيف

كثيرا إلى الرصيد من القوى البشرية، وتعتمد الأجهزة الحكومية على هذا المورد في سد احتياجاتها الوظيفية وتظل الأجهزة الحكومية تعاني نفس المشكلة، وما ينطبق على المدارس والمعاهد والجامعات ينطبق كذلك على المستشفيات إذ مع العدد الكبير نسبيا من المستشفيات وحتى باستيراد أحدث الأجهزة، ما تزال الرعاية الصحية متدنية وما يزال قطاع كبير في المجتمع يعاني من سوء الرعاية الصحية.

والدوائر والمؤسسات الحكومية قد تحمل كل دلائل التقدم بأجهزتها وأدواتها الحديثة ولكن الطريقة والأسلوب والهدف الإداري ما يزال مشدودا إلى الخلف.

إن هذا الانفصام الذي تعيشه هذه المجتمعات حضاريا بين معطيات الحياة المادية، وبين القيم والسلوك الاجتماعي هو نفس الانفصام الذي يبدو جليا في الدوائر الحكومية، بين الأنظمة والأجهزة والأدوات، و بين الاتجاهات والقيم والسلوك الإداري، ولما كانت درجة التغيير في معطيات الحياة المادية أسهل وأسرع من درجة التغيير في الاتجاهات والقيم والسلوك فان مثل هذا الانفصام قد يظل قائما لفترة طويلة، وقد يظل السبب الرئيسي للمشكلة الإدارية هو وجود الفجوة الحضارية الناتجة عن زيادة سرعة التغيير المادي عن التغيير في المفاهيم الاجتماعية والسلوكية، ولذلك فإن إدارة التنمية في دول المنطقة هي في أكثر الأحوال إدارة قبلية تلبس ثوبا جديدا وتستخدم أدوات جديدة.

3- الهيكل الوظيفي

يعتمد الجهاز الحكومي في أداء الخدمات التقليدية والتنموية على معين المجتمع من القوى العاملة. ودول المنطقة ما زالت نسبة الأمية بها كبيرة وان تفاوتت من دولة إلى أخرى، إذ لم يشهد أكثرها التعليم النظامي إلا منذ عهد قريب. ولذلك فإن نوعية العاملين في الأجهزة والمؤسسات والشركات العامة ضعيفة بصفة عامة، وقد أخفقت معظم دول المنطقة في تهيئة القوى العاملة الوطنية لتخلفها ثقافيا وعلميا وفنيا وعمليا وترفعها عن ممارسة كثير من الأعمال.. ولسهولة الحياة لديها وكثرة الخيرات والأموال، وربما ساهم السخاء في الإنفاق العام والمساعدات الاجتماعية

في تجميد الطاقات البشرية وتركها خاملة غير متطورة في مجتمع تسود فيه الأمية وتنعدم حوافز الجد والاكتساب [11] ورغم أن هناك زيادة كبيرة في حجم الإنفاق على التعليم في دول المنطقة وزيادة مضطردة وكبيرة في عدد المدارس والمعاهد والجامعات فإن الإنجازات في أكثرها لا تزال محدودة، كما أن التعليم الابتدائي لا يزال بعيدا عن التعميم، وما زالت جهود هذه الدول قاصرة فيما يتعلق بمحو الأمية عند الكبار[12]. لقد كانت نسبة الأميين وحملة الشهادة الابتدائية تمثل نسبة كبيرة من العاملين في الأجهزة الحكومية حتى عهد قريب جدا وربما ما يزال ذلك قائما في بعض دول المنطقة التي شهدت بناء المؤسسات التعليمية مؤخرا. ولذلك فانه في عدد من هذه الدول يوجد نقص أكثر حدة في الأشخاص المؤهلين لشغل الوظائف القيادية العليا، وتعاني هذه الدول جميعها من تكدس العاملين في المراتب الوظيفية الدنيا، وتباشر الحكومات في هذه الدول وغيرها من الدول النامية دور الضمان الاجتماعي في إيجاد فرص الكسب وضمان دخل معين لفئة كبيرة من مواطنيها عن طريق العمل في الأجهزة الحكومية، ولذلك تشكو هذه الدول من وطأة التضخم الوظيفي.. في الوقت الذي تستمر فيه في أداء دورها الاجتماعي فتضاعف من ذلك التضخم، ولقد شهدت دول المنطقة عموما تزايدا سريعا وكبيرا في الوظائف الحكومية وتضاعفت في بعض منها هذه الوظائف خلال سنوات محدودة، ورغم الاعتماد الكبير على العمالة الوافدة في شغل الكثير من هذه الوظائف فإنه ما تزال نسبة الوظائف الشاغرة نسبة غير ضئيلة، وقد يكون من بين الأسباب زيادة الأنشطة والمهام الموكلة إلى الأجهزة الحكومية غير أن من الأسباب الأخرى النمو العشوائي في حجم الأجهزة الحكومية ووفرة الموارد المالية التي تستوعب مثل هذا الإهدار، والنزعة التواكلية في الاعتماد على العمالة الوافدة، إن المشكلة التي تعاني منها مثل هذه الدول ليست دائما النقص في القوى البشرية وإنما تكمن أساسا في عدم استخدام القوى العاملة الحالية الاستخدام الأمثل [13] وتكاد تكون هناك علاقة واضحة بين زيادة الموارد المالية وزيادة الوظائف [14] وقد تكون زيادة الموارد المالية دافعا لإيجاد العديد من البرامج والمشاريع.. وسببا للتوسع في المهام والوظائف دون أن يكون ذلك بالضرورة محكوما بخطة للقوى العاملة.

ولا شك أن هذه المجتمعات تعاني من ارتفاع نسبة الأمية بسبب حداثة التعليم، كما أن الوظيفة الحكومية تؤدي دورا اجتماعيا، وبحكم هذه الغلبة للأمية ودور الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة فإن نسبة كبيرة من العاملين في الأجهزة الحكومية هم من الفراشين والسائقين والحراس ومن ماثلهم، ولهذا تظل الحاجة قائمة إلى العمالة الوافدة لسد كل الثغرات الأخرى بما في ذلك الأعمال الكتابية أو الروتينية المحدودة. ولا شك أن توجه المواطنين نحو الأعمال الحكومية ينبع من توقع دور الرعاية الاجتماعية الذي تباشره الحكومة وما يرتبط به من ضمانات،هذا فضلا عن النظرة إلى الأعمال الحكومية على أنها ميسورة وسهلة ولا تتطلب كفاءة عالية أو جهدا كبيرا . ولهذا فإن نسبة المواطنين في العمالة في القطاع الخاص متدنية جدا إذ تبلغ حوالي 12٪ في الكويت و5٪ في قطر و 2٪ في دول الإمارات. إن المؤشرات تؤكد على أن استمرار معدلات النمو الاقتصادي والإنفاق الجاري والاستثماري يمكن أن يؤدي إلى الإقلال من تلك النسبة القليلة مع زيادة مد الآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية.

ففي قطر كانت نسبة الموظفين غير القطريين في الحلقة الأولى والثانية وهي التي تمثل الوظائف العليا حوالي 55٪ من إجمالي عدد الوظائف، بينما يمثل القطريون نسبة 22٪ وحتى في الحلقة الثالثة ما يزال غير القطريين يمثلون النسبة الكبرى وهي 50٪ من إجمالي وظائف هذه الحلقة بينما يمثل القطريون 33٪. أما في الحلقة الرابعة وهي التي تمثل الوظائف الدنيا فان نسبة القطريين تصبح النسبة الأكثر وهي 48٪ من إجمالي وظائف هذه الحلقة بينما يمثل غير القطريين 39٪[15]. وفي كل هذه الحلقات تظل هناك نسبة ملموسة من الوظائف الشاغرة. ومثل هذه الصورة ربما تكون متكررة إلى حد كبير وأكثر حدة في دولة الإمارات العربية المتحدة حيث نسبة الموظفين من المواطنين إلى إجمالي الموظفين نسبة متدنية أصلا، ولا شك أن الموظفين الوطنيين سيكونون أقلية في كافة المستويات بما في ذلك المستويات العليا . أما في دول المنطقة الأخرى والتي شهدت التعليم في فترة مبكرة نسبيا فإن المشكلة لا تبرز بهذه الحدة ولكنها مع ذلك قائمة.

إن نسبة كبيرة من العاملين في الأجهزة الحكومية هي من فئة العمال والمستخدمين وقد شكل هؤلاء في بعض الأحيان ما يقارب الـ50٪ من إجمالي

العاملين في الأجهزة الحكومية، ومع أن هذا يعتبر مؤشرا على ضعف قدرة الأجهزة الحكومية فهو يعتبر أيضا مؤشرا على ضعف محاولات تنمية القوى البشرية. وليس معنى ذلك أن هذه المحاولات فاشلة ولكنها أقل بكثير مما تتطلبه ظروف الطلب وعامل الوقت، يضاف إلى كل ذلك أن هذه النسبة الكبيرة تعبير واضح لدور الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة. وفي الكويت كانت هناك نسبة كبيرة من الأميين أو الملمين بالقراءة والكتابة من إجمالي العاملين في الحكومة رغم أن تجربة الكويت مع التعليم سابقة لأكثر دول المنطقة. وفي قطر تتجاوز نسبة الأميين أكثر من نصف العاملين في الحكومة وتظل هذه النسبة ملموسة حتى في أجهزة القطاع المختلط. وكل ذلك يعطي مؤشرا على خلل الهيكل الذي تعتمد عليه إدارة التنمية ولا يختلف الوضع في بعض دول المنطقة عن الوضع في قطر.

ورغم فتح الباب على مصراعيه للعمالة المحلية في الانضمام إلى الوظائف العامة ونظرا لأن النسبة الكبرى من هذه العمالة تحمل درجات علمية متدنية كالشهادة الابتدائية أو لا تحمل أية درجات علمية مع نسبة ضئيلة من حاملي الدرجات العليا وخصوصا في الأعمال المهنية فإن الحاجة إلى العمالة الوافدة تظل قائمة داخل الأجهزة الحكومية. وقد كان لمعدل الزيادة المرتفع في العمالة الوافدة أثره في انخفاض نسبة العمالة المحلية إلى نسبة العمالة الوافدة في الخدمة المدنية، وينطبق ذلك على أكثر دول المنطقة عدا المملكة العربية السعودية والبحرين. ففي الكويت وهي من بين أسبق دول المنطقة في مجالات التعليم والتنمية وصلت نسبة العاملين غير الكويتيين في الجهاز الحكومي إلى 63،8٪ من إجمالي العاملين بالجهاز الحكومي في الوقت الذي أصبح فيه الكويتيون يشكلون 36،2٪ في عام 1978م، ولعل الصورة في قطر والإمارات العربية المتحدة أكثر سوءا من حيث عدم التناسب الطبيعي بين العمالة المحلية والعمالة الوافدة من الجهاز الحكومي خصوصا عندما تكون النسبة الكبرى من العمالة الوافدة غير عربية.

ورغم أنه يمكن الاعتماد على العمالة الوافدة في سد ثغرات معينة فإنه من غير المقبول أن تكون العمالة الوافدة هي المرتكز الرئيسي لإدارة التنمية، ولا يمكن الاعتماد على العمالة الوافدة كقوة رئيسية توجه إدارة التنمية أو

تكون قطاعا هاما فيها يشارك مشاركة مباشرة في اتخاذ القرارات، وهذه العمالة الوافدة رغم أنها تسد حاجة ماسة وتشارك في تنفيذ برامج التنمية فإن لها آثارها السلبية على إدارة التنمية، فهي تنقل معها أنماطها وسلوكها وأساليبها .. وقد تكون تلك الأنماط والسلوك والأساليب غير منسجمة مع إدارة التنمية وقد تكون نتاج مجتمعات ما تزال تعاني من التخلف، أو بيروقراطيات تغوص في التعقيدات الروتينية، فتضيف بذلك أوزارا إلى أوزار الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة في دول المنطقة من انخفاض في الإنتاجية وارتفاع نسب الإهدار وتردي مستوى الأداء، ونظرا لان العمالة الوافدة لهذه الدول تأتي من أقطار شتى فإنها تفرض خليطا عجبيا من الأنماط والسلوك الإداري، وقد يترك هذا الخليط العجيب بصماته على النظم والإجراءات المتبعة، ورغم أن القطاع العربي من العمالة الوافدة يفترض فيه أن يكون انتماؤه العربي حافزا له على الإخلاص والأمانة فإن بقية القطاعات من العمالة الوافدة لا يفترض فيها مثل ذلك.

إن النتيجة المؤسفة لكل ذلك هو انخفاض معدلات الإنتاجية وتردي مستويات الإنجاز والبطء في تنفيذ القرارات والتكاسل في إنجاز الأعمال، وقد يكون السبب الرئيسي في ذلك غياب الوازع الوطني. ولا شك أن تعدد الجنسيات وتعدد اللغات يجعل عملية الإدارة صعبة ولا يحقق الانسجام في محيط العمل بكل ما يثيره ذلك من سلبيات. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن هذه العمالة الوافدة ليست هي وحدها سبب الفشل الإداري أو تردي الأوضاع الإدارية. إلا أنها مع عوامل أخرى تؤدي إلى خلق جهاز وظيفي ضخم في عدده ضعيف في معدل كفاءته وإنتاجيته بسبب عدم تجانسه وتنافر عاداته.

وبسبب دور الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة وبسبب مغالاة الأجهزة الحكومية في تقدير احتياجاتها من الوظائف.. وبسبب الاعتماد المتزايد على العمالة الوافدة تتضخم الوظائف بصورة سريعة في هذه الدول، ففي المملكة العربية السعودية زاد عدد الوظائف ما بين عامي 1390-1395هـ بمقدار110٪[16] وفي قطر زاد عدد الوظائف ما بين عامي 1395- 1399 هـ بمقدار 100٪ تقريبا[17] ولا شك أن دول المنطقة جميعها شهدت مثل هذه الزيادات المتعاظمة في عدد العاملين في الأجهزة الحكومية بحيث أصبح عددهم في بعض الأحيان أكبر من إجمالي القوى العاملة المحلية بحيث لو

توجهت كل القوى العاملة المحلية إلى الأجهزة الحكومية-دون اعتماد على العمالة الوافدة-فلن يكون في إمكان هذه القوى العاملة المحلية أن تغطي الوظائف في الأجهزة الحكومية، ورغم هذه الزيادة الكبيرة فإن هذه الدول ما تزال تشكو من نقص الكفاءات وخصوصا في المستويات القيادية والإدارية العليا.

إن الأجهزة والمؤسسات الحكومية قد نما أكثرها نموا عشوائيا ثم اتجهت هذه الأجهزة والمؤسسات إلى التضخم عشوائيا نتيجة للمغالاة في احتياجاتها من الوظائف، ونظرا لغياب التنظيم الإداري السليم وغياب المعايير الموضوعية في تقدير الاحتياج تنجح الأجهزة والمؤسسات الحكومية عادة في تحقيق مطالبها الوظيفية وينتج عن ذلك تراكم في عدد الوظائف، ولما كانت القوى العاملة المحلية محدودة جدا فإن الاتجاه الطبيعي هو نحو استقدام القوى العاملة من الخارج، ومع ذلك فإن تراكم عدد الوظائف وعجز القوى العاملة المحلية عن شغلها والقيود التي بدأت تفرضها بعض هذه الدول على الاستقدام أو القيود التي تفرضها الدول الأخرى أحيانا في سبيل الحد من هجرة القوى العاملة إلى الدول النفطية كل ذلك يؤدي إلى حدوث خلخلة واضحة في الهيكل الوظيفي يبدو جليا من استمرار نسبة كبيرة من الوظائف شاغرة، ففي المملكة العربية السعودية أدى تضاعف الوظائف من العام المالي «1391/1390» 79870 وظيفة وفي العام المالي «1400/1399هـ» 244556 وظيفة بنسبة 306٪ إلى تراكم الوظائف الشاغرة بالجهاز الحكومي حيث بلغت 136859 وظيفة بنسبة 56٪[18] ويعتبر ذلك مؤشرا على النمو التضخمي كما يعتبر مؤشرا على الخلل في الهيكل الوظيفي. وفي قطر بلغ إجمالي الوظائف الشاغرة في عام 1400 «5417» وظيفة وهي تمثل نسبة كبيرة من إجمالي الوظائف، رغم أن هذا الرقم لا يمثل الوظائف الشاغرة في وزارتي الدفاع والداخلية، كما أن جملة الوظائف المطلوب استحداثها لعام 1401هـ بلغ حوالي 6149 وظيفة.[19] وهكذا فإن الزيادة الكبيرة في الطلب وهي في الغالب زيادة مفتعلة مقابل النقص في العرض تعطي للموظف المواطن فرصة ممارسة أنواع الابتزاز الإداري وتتيح له-مهما تدنى مستواه-أن يجد لنفسه دائما مكانا ينتقل إليه عند عدم رغبته، مواصلة العمل في جهته وتحاول جهته في سبيل إقناعه بالبقاء أن تقدم كل ما يمكنها تقديمه من

تنازلات هي في الغالب على حساب العمل. وقد يحدث النقل من جهة إلى جهة أخرى لاعتبارات قد تتعلق بالحافز المالي أو بظروف العمل أو فرص الترقية، ويبحث الموظف عادة عن العمل الأقل صعوبة والحوافز الأعلى وفرص الترقية الفضلى وقد تضرر من جراء ذلك العديد من الأجهزة الحكومية في مجتمع يعاني من الندرة أصلا في القوى العاملة.

4- أنظمة الخدمة المدنية

طالما أن الأجهزة الحكومية هي التي تضطلع بالدور الأكبر في إدارة التنمية فإن الأفراد العاملين في هذه الأجهزة هم الذين يلعبون الدور الأكبر في تخطيط وتنفيذ برامج ومشاريع التنمية، ولا شك أن نوعية هؤلاء الأفراد ومستواهم التأهيلي والتدريبي ودرجة انتمائهم وإخلاصهم ومقدار إنتاجيتهم تتحكم إلى حد كبير في تحديد مخرجات برامج ومشاريع التنمية ومدى تحقيق أهدافها، إن الوفرة المالية والأعداد الجيد للخطط والبرامج وتطوير الهياكل التنظيمية وتحديث الأساليب الإدارية لا يحقق الأهداف ما لم يكن الأفراد في الأجهزة والمؤسسات المضطلعة بالدور الرئيسي في التنمية قادرين على أداء الدور المطلوب ومستوعبين طبيعة التغيير ومكرسين جهودهم بكفاءة وصدق لتحقيق الأهداف المنوطة بإدارة التنمية. وليس ثمة شك في أن حسن اختيار الأفراد على كافة المستويات وفي مختلف الوظائف وفق معايير موضوعية وإفساح المجال أمام هؤلاء للاضطلاع بالمهام الموكلة إليهم بكفاءة وتوفير المناخ الملائم لهم للإنتاجية وتطوير الذات وجعل أنظمة الخدمة المدنية متوجهة إلى هذه الغايات في كافة تطبيقاتها في الترقية والحوافز والتقويم والتدريب والتأديب وخلافه يعني أن الخدمة المدنية وأنظمتها تؤدي دورها المطلوب في خدمة أهداف التنمية وتوفير القدرة الإدارية وغير الإدارية اللازمة لتنفيذ خطط وبرامج التنمية، غير أن المتتبع لواقع الخدمة المدنية وأنظمتها لا يجد أنها متجهة توجها حقيقيا نحو تلك الغايات ولذلك يأتي واقع الخدمة المدنية وأنظمتها في كثير من الأحيان غير منسجم مع المهام الكبيرة التي تلقيها الخطط والبرامج الطموحة على عاتق الأفراد الذين يضطلعون بإدارة التنمية، ولهذا تبرز الحاجة عادة إلى إصلاح أنظمة الخدمة المدنية.

وتنصرف أكثر محاولات الإصلاح الإداري إلى إجراء العديد من التعديلات على أنظمة الخدمة المدنية بغية تمكينها من معالجة العديد من المشاكل التي تتعلق باستقطاب الأفراد للعمل الحكومي وتطوير قدراتهم والاحتفاظ بهم، ولعل الأجهزة الحكومية لا تعاني من ضعف إقبال الأفراد على العمل الحكومي لسهولته ومزايا الضمان المرتبطة به ولا تعاني من تسرب الأفراد إلى خارج الجهاز الحكومي لنفس الأسباب، غير أن الجهاز الحكومي يعاني من تدني مستوى القدرات واختلال التوازن بين العرض والطلب الوظيفي وسوء توزيع القوى العاملة، ولا شك أن العديد من المشاكل التي تكتنف الخدمة المدنية وتؤثر بالتالي على إدارة التنمية هي مشاكل مجتمعية ذات تأثير على الاتجاهات التعليمية والتدريبية، ولهذا فإن تدني مستوى القدرات أو اختلال التوازن بين العرض والطلب الوظيفي أو سوء توزيع القوى العاملة إنما هي نتاج الأنظمة التعليمية والتدريبية واختلال التوازن داخل هذه الأنظمة مصدره في أكثر الأحيان القيم المجتمعية، ولهذا فإن تكدس الموظفين في الأعمال الكتابية والروتينية وضآلة العلميين والمهنيين ناتج من تراكمات القيم المجتمعية عبر الأنظمة التعليمية والتدريبية.

وإذا كانت الخدمة المدنية في هذه الدول تعاني من الأوضار التي تعاني منها الخدمة المدنية في أكثر الدول النامية فإن الطفرة المالية قد خلقت مشاكل إضافية من أبرزها اللامبالاة والتسيب وضعف الإنتاجية وانصراف قطاع من الموظفين إلى ممارسة الأعمال التجارية سعيا وراء الاستئثار بنصيب من الكسب المالي. وتأتي هذه الممارسة في كثير من الأحيان مستترة حين تحرم الأنظمة على الموظفين ممارسة الأعمال التجارية فيتحايلون على الأنظمة ما استطاعوا إلى ذلك سبيلا.

وأنظمة الخدمة المدنية في هذه الدول ينتظر منها أن تلعب دورا أكبر من ذلك الدور الذي تلعبه أجهزة الخدمة المدنية في الدول المتقدمة أو في الدول النامية إذ أن المعدل السريع للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية يتطلب قدرة متعاظمة لمقابلة تلك التغييرات وتلبية الاحتياجات الوظيفية المضطردة بالنوعية المطلوبة. وبحكم أن الأنظمة التعليمية والتدريبية لا تساعد كثيرا في تلبية تلك الاحتياجات يتجه الحل إلى العمالة الوافدة فتلون الخدمة المدنية بألوان متعددة من حيث أنماط السلوك والاتجاهات وتعدد الانتماءات.

وقد تبرز مشاكل من خلال هذا الحل تؤثر على مناخ العمل والإنتاجية وتتعدد أنظمة الخدمة المدنية فتضاف إلى المشكلة، إذ يبرز الصراع و يتلاشى الانتماء وتنخفض الروح المعنوية وكل ذلك يضعف من الخدمة المدنية ويضعف وبالتالي من إدارة التنمية التي تمثل الخدمة المدنية أحد مرتكزاتها الأساسية.

وتكاد تكون أنظمة الخدمة المدنية من بين العوائق الإدارية التي تعترض إدارة التنمية، ذلك أن هذه الأنظمة مشدودة بواقع الإدارة العامة التقليدي و يكاد يغلب عليها الطابع الرقابي القانوني. وتحاول أجهزة الخدمة المدنية في الغالب أن تفرض سلطانها وتمد نفوذها إلى كافة الأجهزة والمؤسسات الحكومية، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من المركزية، ورغم أن المبرر عادة وراء هذا الاتجاه نحو المركزية هو تحقيق التوحيد والعدالة والضبط فإن الآثار الأخرى للمركزية هي آثار سلبية على إدارة التنمية، ذلك إن هذه الإدارة في أمس الحاجة إلى رصيد من الكفاءات والاحتفاظ بذلك الرصيد وتنميته كما أنها في أمس الحاجة أيضا إلى قيادات إدارية يتوفر لها المناخ الملائم للعمل والإنتاج. والمشكلة أن اللامركزية في ظل ندرة القيادات الإدارية المدركة والواعية لأهداف التنمية وطبيعة الاستثمار في القوى البشرية لتحقيق تلك الأهداف قد يؤدي إلى فشل تطبيق أنظمة الخدمة المدنية أو القصور عن تحقيق الهدف الجوهري للخدمة المدنية في استقطابها الكفاءات وتطويرها والإبقاء عليها.

إن أجهزة الخدمة المدنية تتفاوت من حيث الشكل الإداري والدور الذي تضطلع به من دولة إلى أخرى. ففي المملكة العربية السعودية يوجد ديوان للخدمة المدنية يرتبط بمجلس الخدمة المدنية، وفي قطر توجد إدارة لشؤون الموظفين تابعة لوزارة المالية والبترول وفي عدد من الدول الأخرى يوجد ديوان للموظفين. ولا شك أن الاتجاه الغالب هو وجود أجهزة مركزية لشؤون الموظفين أو الخدمة المدنية، وتناط بهذه الأجهزة عادة مسؤولية تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاية الإنتاجية وتحقيق مبدأ الجدارة. إلا أن هذه الأجهزة في دول المنطقة قد يغلب على دورها الطابع الروتيني التقليدي والعمل الرقابي وكلما قويت سلطة هذه الأجهزة المركزية كلما قوي سلطانها الرقابي وامتد إلى أكبر عدد ممكن من الأجهزة الحكومية

والمؤسسات العامة.

إن الدور المطلوب من أجهزة الخدمة المدنية أداؤه في خدمة التنمية لابد أن يتجاوز الدور التقليدي لأجهزة الخدمة المدنية. ولا شك أن الخدمة المدنية تمثل أحد الأجهزة الرئيسية في تحقيق أهداف التنمية في الدول النامية بحكم إن الحكومة تضطلع بالدور الأعظم في إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع أو الإشراف على تنفيذها. ولقد تطورت أجهزة الخدمة المدنية من حيث الشكل في عدد من دول المنطقة حيث برزت ككيان مستقل له اختصاصات محدودة. ولعل هناك تماثلا كبيرا في اختصاصات هذه الأجهزة في المملكة العربية السعودية والكويت والبحرين، وتشمل هذه الاختصاصات عادة:

1- اقتراح الأنظمة والقوانين واللوائح المتعلقة بشؤون الموظفين «الخدمة المدنية».

2- ترتيب الوظائف.

3- الإشراف على تنفيذ القوانين والأنظمة واللوائح.

4- اقتراح الرواتب والمكافآت والبدلات أو وضع القواعد الخاصة بها.

5- مراجعة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق بالوظائف المطلوب إحداثها.

6- وضع النظم والإجراءات الخاصة باختيار أفضل المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة.

7- وضع القواعد والإجراءات الخاصة بحفظ سجلات الموظفين.

أما فيما يتعلق بالتدريب فإن أجهزة الخدمة المدنية من المتوقع أن يكون لها دور مباشر أو غير مباشر و يدخل التدريب ضمن اختصاصات ديوان الموظفين في كل من الكويت والبحرين. أما في المملكة العربية السعودية فإن دور الديوان دور غير مباشر نظرا لأن معهد الإدارة العامة الذي يتولى تدريب الموظفين الحكوميين مؤسسة مستقلة تتبع إداريا وزارة المالية والاقتصاد الوطني. ورغم أن بعض الدول النامية تتجه إلى ربط التدريب والتنظيم والأساليب بالخدمة المدنية في جهاز واحد فإن هذه الأنشطة في دول أخرى لا يجمعها جهاز واحد. وهناك من بين دول المنطقة من نحا هذا المنحى في تجميع وظائف الخدمة المدنية ومهام التنظيم وتبسيط الإجراءات والإصلاح الإداري في جهاز واحد بحيث نص نظامه على اختصاصه بالنظر

في رفع مستوى الخدمة المدنية وضمان سير العمل الحكومي على وجه مرض، كما أن التنظيم والإصلاح الإداري كانا بين اختصاص إحدى إدارات الجهاز. ورغم هذا المنحى الشكلي فإن دور هذا الجهاز لم يكن بهذا التكامل إذ توزعت عملية التدريب في أكثر من جهة دون تنسيق بينها ولم يستطع الجهاز المسؤول عن الخدمة المدنية أن يؤدي الدور المتكامل الذي نص عليه نظامه.

ولعل الاتجاه إلى ربط التدريب والتنظيم والأساليب بالخدمة المدنية في جهاز واحد هو اتجاه أفضل من بعثرتها في كيانات متعددة إن توفر لهذا الجهاز القدرات والصلاحيات المناسبة. لأنه حتى وإن كانت هذه الأنشطة مبعثرة فإن جهاز الخدمة المدنية لا يمكن أن يكون في كل الأحوال بمعزل عنها. والمشكلة ليست في اختيار النمط الأمثل من الناحية الهيكلية التنظيمية وإنما في قدرة هذا الهيكل التنظيمي على ممارسة الدور المطلوب منه. إن مشكلة أجهزة الخدمة المدنية في هذه الدول وغيرها من الدول النامية أنها اتخذت أنماطا قريبة من الأنماط الموجودة في الدول المتقدمة كما حاولت تبني مفاهيم حديثة دون أن تكون لديها القدرة على تطبيقها بفعالية.

إن القاسم المشترك الأعظم في الأجهزة التنموية والرقابية هو ضعف القدرة الإدارية ولذلك فان الأجهزة المركزية للموظفين والخدمة المدنية تشكو من نفس الداء، ولا يمكن لها والأمر كذلك أن تضطلع بمهامها الكبيرة أو أن تحمل أمانة التغيير في المفاهيم الوظيفية أو تحسن في مستوى الكفاية الإنتاجية أو تحقق تطبيق مبدأ الجدارة إلا بقدر معلوم. والأجهزة المركزية للموظفين والخدمة المدنية لا تخلو من تأثير النفوذ الاجتماعي أو السياسي، ومثل ذلك التأثير قد يوجد في كل الدول الأخرى بما في ذلك المتقدمة وقد يكون ذلك مقبولا في حدود درجة معينة غير أنه إذا زاد حجم هذا النفوذ فسيلغى مبدأ الجدارة واقعيا، وقد يسلم إدارة التنمية إلى غير أهلها، وقد يبذر بذور اللامبالاة والتسيب وضعف الإنتاجية.

والسؤال العريض الذي يطرح عادة في معرض الحديث عن الأجهزة المركزية للموظفين أو الخدمة المدنية هو: ما هو مدى المركزية أو اللامركزية المطلوب في تطبيق المفاهيم والإجراءات الوظيفية بحيث يؤدي بصورة أفضل إلى تحقيق مبدأ الجدارة والمساواة ورفع الكفاية الإنتاجية وتحسين الخدمة

المدنية؟؟ ولا شك أن اللامركزية لها مزايا عديدة حين تتوافر مقومات معينة، من أبرزها قدرة إدارات شؤون الموظفين في الأجهزة والمؤسسات على تطبيق المفاهيم والإجراءات وفق إطار عام وخطوط عريضة يرسمها الجهاز المركزي للموظفين أو الخدمة المدنية. والمشكلة الملموسة في هذه الدول وغيرها من الدول النامية أن إدارات شؤون الموظفين عاجزة إداريا عن القيام بتلك المهمة بالصورة المطلوبة، بل إنها في الغالب أكثر افتقارا للقدرات الإدارية من الجهاز المركزي المسؤول. وشؤون الموظفين بمفاهيمها الحديثة لم ترسخ بعد في الإدارات المسؤولة في الأجهزة والمؤسسات ولذلك فإنها تؤدي دورها التقليدي في أضيق الحدود ولا تمارس عادة أي دور إيجابي في تحسين مستوى الخدمة المدنية أو استقطاب الكفاءات ناهيك عن الأخذ بالمفاهيم الحديثة في الخدمة المدنية. بل إن إدارات شؤون الموظفين في الأجهزة والمؤسسات تعتبر من الإدارات التي لا يحتاج العمل فيها إلى تأهيل متخصص، ولذلك يتكدس فيها الموظفون الكتابيون ونادرا ما يوجد في هذه الإدارات أخصائيون مؤهلون في شتى قطاعات شؤون الموظفين من تدريب أو تصنيف أو إعداد اختبارات أو مقابلات أو وضع خطة للاحتياج أو برنامج لاستقطاب الكفاءات. ولا شك أن المؤسسات العامة يفترض فيها أن تتمتع بمرونة في هذا المجال وأن لا تخضع للقيود والإجراءات التي تخضع لها الأجهزة الحكومية العادية، إلا أن المؤسسات العامة كما يبدو قد لا تعطي اهتماما لهذا المجال يتناسب مع ما يتطلبه نجاح أي مؤسسة من استقطاب للعناصر الكفأة وحفاظ عليها وتطوير لقدراتها، وقد تسيء المؤسسات استعمال المرونة الأمر الذي يجلب لها مزيدا من رقابة الأجهزة الرقابية.

ورغم أن الخدمة المدنية ذات صلة قوية بالتنمية وخصوصا في الدول النامية بحكم دور الحكومة فيها فإن الخدمة المدنية من خلال استقصاء تم توزيعه على عدد من العاملين في القطاع الحكومي أو القطاع الخاص في دول المنطقة بدت ضعيفة الصلة بالتنمية[20]، وربما كان مرد ذلك شعور هؤلاء بأن الخدمة المدنية بالأسلوب الذي تسير عليه لا تخدم أهداف التنمية كثيرا.

إن مفهوم الخدمة المدنية بمعناه الحديث مفهوم لم يتبلور كثيرا على

الصعيد العلمي في هذه الدول مع التفاوت في تجربتها الإدارية. ولم يلج مفهوم التصنيف الوظيفي بعد في أكثر هذه الدول ولم يحقق النجاح المطلوب في التطبيق في الدول التي حاولت الآخذ به. ورغم التأكيد على الحاجة إلى التصنيف الوظيفي فان أغلب دول المنطقة لم يباشر فعلا في الآخذ به ولم تبذل محاولات جادة لتطبيقه. ولا شك أن الدول التي حاولت تطبيقه ولم تحقق قدرا كبيرا من النجاح يمكن أن تعكس تجاربها بعض الأسباب الرئيسية وراء ذلك القدر المحدود من النجاح، وهي إلى حد كبير نفس الأسباب التي تعترض سبل الآخذ بالوسائل العلمية والموضوعية في كافة مناحي الخدمة المدنية، ومن بين تلك الأسباب القيم المجتمعية والتقاليد البيروقراطية ودور الضمان الاجتماعي من خلال الوظيفة العامة.

والتصنيف الوظيفي هو حجر الزاوية في الخدمة المدنية بحكم أنه المرتكز الوظيفي للأنشطة الأخرى في التعيين والترقية والتدريب والتأديب والتحفيز. وقد تضمنته أنظمة الخدمة المدنية في أكثر هذه الدول، ومع ذلك فإن المحاولات الجادة في سبيل تطبيق هذا المفهوم ما تزال نادرة، وتعتبر المملكة العربية السعودية من الدول التي أعطت للتصنيف الوظيفي أهمية كبيرة إلا أن محصلة تجربتها ما تزال محدودة ذلك أن هذا المفهوم ليس مفهوما وظيفيا فحسب، ولكنه مفهوم له أبعاد إدارية واجتماعية واقتصادية، فالأجر على قدر العمل قد يبدو مبدأ مقبولا في هذه الدول وغيرها من الدول النامية ولكن الأجر على قدر المؤهل العلمي وسنوات الخدمة هو المبدأ المطبق فعلا. وقد لا يوجد تناسب بين مسؤوليات بعض الوظائف ومؤهلات شاغليها، وقد لا يكون هناك في الغالب وصف لكل وظيفة يحدد مهامها ومسؤولياتها رغم أن ذلك يعتبر ضرورة لا غنى عنها في أي جهاز إداري.

وغياب التصنيف الوظيفي هو الذي يترك فراغا موضوعيا في بقية مهام الخدمة المدنية ولهذا تنعدم المعايير الموضوعية في عمليات الاختيار والترقية، كما تنعدم المعايير الموضوعية في الحوافز و يتعذر تحديد الاحتياج للتدريب تحديدا موضوعيا. ومن أبرز المشاكل الناجمة عن غياب التصنيف الوظيفي صعوبة تحديد الوظائف المطلوبة تبعا للاحتياج، وهو الأمر الذي يؤدي في النتيجة النهائية إلى عدم التوازن بين احتياجات القطاعات المختلفة

أو الإدارات المختلفة داخل الجهاز الواحد والذي يؤدي في محصلته النهائية إلى تراكم وظيفي. كما أن تحديد درجات الوظائف في عدد من هذه الدول يتم عادة اجتهاديا دون النظر إلى الخدمات التي تمنح عنها الأجور بل في بعض الأحيان دون وجود لهذه الخدمات أو الحاجة إليها، كما أنه يجري العمل على تحديد درجات التوظيف على أساس من السعير الشهادات.[21]

ولعل المطلع على أنظمة الخدمة المدنية في دول المنطقة وواقع تطبيقاتها يلمس الفجوة الكبيرة بين أنظمة الخدمة المدنية وأنظمة التعليم والتدريب وسوق العمل. فأنظمة الخدمة المدنية تسعر المؤهل وكلما كان المؤهل أعلى كلما كانت الدرجة الوظيفية أعلى وكان الراتب كذلك. ولهذا فقد يتكدس في الأجهزة والمؤسسات الحكومية حاملوا الدرجات العلمية بصرف النظر عن نوع التخصص ومدى الحاجة إليه، وتساهم الجامعات من ناحية أخرى في فخ الباب على مصراعيه للدارسين، وقد يتجهون إلى تخصصات لا توجد حاجة كبيرة إليها طالما أن الحصول على درجات فيها يحظى في ظل نظام الخدمة المدنية بنفس المزايا والحوافز. وتظل أنظمة الخدمة المدنية وأنظمة التعليم بهذه الصورة بمنأى عن التنمية ومتطلباتها.

وبديهي أن أنظمة الخدمة المدنية في هذه الدول تحتاج إلى قدر كبير من المرونة ضمن إطار استراتيجي محدد لمواجهة ظروف الحاجة ولتلافي التضخم الذي يرتبط بأعمال معينة أو مستويات معينة ولسد النقص في أعمال أخرى ومستويات أخرى. وأنظمة الخدمة المدنية يجب أن تكون قادرة على تلبية الحاجة إلى الكفاءات واستقطابها وتوفير المناخ الملائم لها للعطاء و الإنتاج، ويجب أن تكون موجهة لسوق العمالة بحيث يكون ذلك مؤثرا يؤثر على اتجاهات الدارسين في الجامعات نحو التخصصات المختلفة، وأنظمة الخدمة المدنية يجب أن تكسر الطوق الاجتماعي حول الأعمال الحرفية والفنية ويجب أن تقدم من المزايا والحوافز وظيفيا وماليا ما يحقق الاتجاه نحو هذه الأعمال، خصوصا أن الحاجة إليها كبيرة بدلا من الاتجاه الكبير نحو الأعمال الكتابية أو الروتينية البسيطة.

إن أنظمة الخدمة المدنية ما زالت بعيدة عن الدور المنتظر منها، وما زالت أجهزة الخدمة المدنية غير مدركة أو غير مستجيبة للمتغيرات الجديدة، وما زالت خاضعة لتأثير المفاهيم البيروقراطية والقيم المجتمعية أكثر من

كونها مؤثرة، ولهذا فإنها تعزز مركز الدرجة الجامعية بصرف النظر عن الحاجة إليها وتمنحها الحوافز المالية والوظيفية العليا فضلا عن أن الدرجة الجامعية في مجتمعات أمية تحمل معها قيمة اجتماعية ومعنوية كبيرة، وأمام بريق تلك الحوافز والقيمة يزداد الطرق الاجتماعي رسوخا حول الأعمال الحرفية والمهنية. وأنظمة الخدمة المدنية بهذه الصورة لا تفيد في توجيه المسار التعليمي والتدريبي نحو المهن الاستراتيجية، وهي بهذه الصورة لا تخدم الهدف الرئيسي في تحسين مستوى الخدمة المدنية ولا تخدم بالتالي أهداف التنمية، ذلك أن هذه المجتمعات تتطلب أكثر من غيرها عطاء وإنتاجا لا صفوفا مكدسة من حاملي الدرجات العلمية.

وأنظمة الخدمة المدنية في هذه الدول وأكثر الدول النامية تنظم مفهوم الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة، ذلك أن هذه الدول تجد لزاما عليها خلق الوظائف للمواطنين باعتبارها سبيلا للعيش وكسب الرزق خصوصا في غياب القطاع الخاص الفعال والقادر على استيعاب جزء كبير من القوى العاملة. وهكذا فان سياسة هذه الدول سواء كانت معلنة أو غير معلنة هي إيجاد عمل لكل مواطن كطريقه لإيجاد مصدر للرزق أو لتوزيع الدخل، ولاشك أن ذلك لا يقابل الحاجة في الأجهزة والمؤسسات الحكومية التي يضطر إلى مقابلتها بالعمالة الوافدة وتكون النتيجة تضخما في حجم الأجهزة وعدد الوظائف وعدد الموظفين يصحبه تدن في الإنتاجية. وامتدادا لوظيفة الضمان الاجتماعي والتأثيرات المجتمعية فان الترقية تصبح حقا مكتسبا بمجرد انقضاء المدة المطلوبة وهكذا فقد يصل إلى أعلى السلم الوظيفي موظفون لا يملكون من القدرة أو الكفاءة ما يتناسب مع ذلك المستوى. وفي إطار مفهوم الضمان الاجتماعي ينصرف الاهتمام إلى الحوافز المالية، وتفقد هذه لحوافز قيمها لأنها تأخذ صفة الحق المكتسب عادة كما يفقد التقويم مضمونه الفعلي حين يغدو إجراء شكليا وروتينيا، وتبعا لمفهوم الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة فإن الموظف يضمن بقاءه في الخدمة ولا يمكن فصله إلا نادرا ولأسباب ليس من بينها عدم القدرة على أداء مهام الوظيفة و يرتبط قرار الفصل عادة بالسلطة الإدارية العليا هذه الضمانات تعطي للموظف حقا مكتسبا في الوظيفة العامة التي يشغلها لا يلغيه إهماله أو تقاعسه أو عدم قدرته على أداء المهام المنوطة بها. أما في الدول المتقدمة

فانه قد يفصل سنويا عدة ألوف لأسباب من أهمها نقص الكفاءة. ولا شك أنه في الدول المتقدمة لا تلزم الدولة بمفهوم الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة خصوصا أن الفرص المتاحة خارج الجهاز الحكومي كبيرة ويمكنها المساهمة في استيعاب قدر كبير من القوى العاملة هذا فضلا عن أن معدل الدوران قد يكون كبيرا، وتنتقل نسبة كبيرة من هذه القوى العاملة بمحض رغبتها بين الأجهزة الحكومية وشركات القطاع الخاص والمؤسسات التعليمية سنويا.

ورغم أن أنظمة الخدمة المدنية تنص عادة على مبدأ الجدارة في التعيين والترقية فإن الجدارة في أحسن الأحوال تكون شكلية مرتكزة على المؤهل وسنوات الخبرة أكثر مما هي مبنية على القدرة، ورغم أن أنظمة الخدمة المدنية تنص أيضا على أهمية تقويم الأداء تقارير التقويم تظل كذلك شكلية وتتجه هذه التقارير عادة إلى نتائج مرضية الأمر الذي لا ينسجم مع واقع الأداء في الأجهزة والمؤسسات الحكومية. وهكذا فإن التصنيف والتعيين والترقية والتأديب وغيرها من المفاهيم بهذه الصورة الممسوخة لا تساهم في تحسين مستوى الخدمة المدنية. وربما كان جوهر المشكلة أن أنظمة الخدمة المدنية شأنها شأن المجتمع تعيش ازدواجية بين الظاهر والباطن وبين النظام والواقع، فهي مشدودة من الناحية الفعلية إلى رواسب الماضي في المجتمع التقليدي وهي مشدودة بتطلعاتها إلى المجتمع المتقدم. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن أكثر دول المنطقة لم يعرف الخدمة المدنية بمعناها الحديث إلا مؤخرا، ولم يعرف التعليم والتدريب إلا مؤخرا، وفي مجتمع قوامه من الأميين وتنقص مؤسساته الخبرة والتجربة لا يمكن ترسيخ مفاهيم الخدمة المدنية الحديثة بكل متطلباتها وتعقيداتها، إذ لا توجد قاعدة لاستيعاب هذه المفاهيم، ولا توجد قدرة على تطبيقها، ثم إن هذه المفاهيم ليست أدوات وأجهزة تقتنى ولكنها قيم إدارية ترتبط جذورها بقيم مجتمعية، ذلك أن الإدارة ككل-كما هو معروف-جزء لا ينفصم عن المجتمع الذي تعيش فيه. إن التأكيد على أهمية التصنيف الوظيفي بمعناه الحديث في بعض هذه الدول لا ينسجم مع واقع الخدمة المدنية فيها وقدراتها والتأكيد على مبدأ الجدارة في مجتمع قبلي تلعب فيه الصلة الشخصية والعلاقة والقربى دورا مؤثرا في شغل الوظيفة لا يلغى تلقائيا

كل تلك الرواسب المجتمعية، والتأكيد على كل المفاهيم الحديثة الأخرى ينطبق عليه نفس القول. ولقد أشار أحد المسؤولين عن الخدمة المدنية في الكويت إلى أن وضع نظم الموظفين وكذلك تطويرها ليست بالسهولة التي قد يتصورها البعض، فهي غالبا ما تقتضي التوفيق بين أغراض وأهداف متعارضة، وتزداد عملية التوفيق صعوبة في ظل الاعتماد على العمالة الوافدة [22].

ولهذا فإن أنظمة الخدمة المدنية في هذه الدول يجب أن لا تكون بالضرورة صورة من أنظمة الخدمة المدنية في الدول المتقدمة بكل ما تحمله من مفاهيم وأساليب حديثة، ولكن هذه الأنظمة يجب أن تكون قادرة على تحقيق الهدف الأساسي لأي نظام للخدمة المدنية وهو رفع مستوى الخدمة المدنية. وهذا يعني رفع الكفاية الإنتاجية في مجتمعات لها ظروف ومعطيات مغايرة أو متفاوتة عن الظروف والمعطيات الموجودة في الدول المتقدمة، فسوق العمل والتخصصات المتاحة في نظام التعليم ونوعية القوى البشرية المدربة تختلف في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية. ويبدو أن أنظمة الخدمة المدنية في دول المنطقة لم تبن على استراتيجية تتصل بواقع المجتمع وظروف التنمية بقدر ما كانت نقلا شكليا للعديد من المفاهيم والأساليب السائدة في أنظمة الدول المتقدمة، ولا ضير في اقتباس مثل هذه المفاهيم والأساليب طالما أنها تخدم في رفع مستوى الخدمة المدنية، غير أن الوقوف عند ذلك واعتباره نهاية في حد ذاته يعتبر تصورا خاطئا لما يجب أن تكون عليه أنظمة الخدمة المدنية.

وقد تتعدد أنظمة الخدمة المدنية في دول المنطقة بحيث يكون هناك أنظمة خاصة بالموظفين في القطاعات المختلفة داخل الخدمة المدنية كالسلك الدبلوماسي والسلك القضائي وأنظمة للموظفين وثانية للمستخدمين وثالثة للعمال. وقد يكون هناك أنظمة للوظائف الثابتة والوظائف المؤقتة، وقد تتعدد الأنظمة الخاصة بالوافدين وقد تنشأ استثناءات مالية ووظيفية للعاملين في جهات محددة، ومثل هذا التعدد والتشتت في نظم الخدمة المدنية قد تترتب عليه الكثير من السلبيات وقد ينشأ عنه تعذر تحقيق العدالة بين العاملين وصعوبة في تحقيق الاستقرار الوظيفي في الأجهزة والمؤسسات الحكومية[23].

ومثل هذا التفاوت قد تكون له آثار سلبية على المناخ الإداري داخل الجهاز الواحد إذ قد يؤدي ذلك إلى نشوء المزيد من الحساسيات والصراعات الداخلية، وان لم يبرز ذلك على مستوى التنظيم الرسمي فسيأخذ مجراه من خلال التنظيم غير الرسمي. وقد يؤدي الشعور بالغبن من قبل فئة من الموظفين إلى مزيد من التقاعس واللامبالاة ومزيد من الإحباط ينعكس أثره على العمل وينعكس أثره على مستوى الخدمة المقدمة، كما ينعكس على إدارة التنمية.

وقد يضيف التفاوت بين أنظمة الخدمة في المؤسسات العامة بندا جديدا للمشكلة، ورغم أن هذه المؤسسات العامة من المفروض أن تتمتع بقدر كبير من المرونة والحرية حتى تتمكن من استقطاب أفضل الكفاءات فإن ندرة هذه الكفاءات والتسابق للحصول على أفضل المزايا والحوافز يلحق في أكثر الأحيان ضررا بأكثر المؤسسات العامة. ولهذا السبب تلجأ بعض الدول إلى وضع قانون موحد للخدمة في المؤسسات والشركات العامة تفاديا لمثل ذلك التفاوت على أن يعطى مثل هذا القانون للمؤسسات والشركات العامة وضعا متميزا عن بقية الأجهزة الحكومية. ويبدو أن مثل هذا التفاوت مازال قائما في بعض دول المنطقة، بينما اتجه بعضها الآخر إلى سحب نظام الخدمة المدنية على المؤسسات العامة.

ولا شك أن الفرص التي يتيحها القطاع الخاص قد أضافت بعدا جديدا لقضية التفاوت وأثرت في الغالب على انتقال عدد من الكفاءات التي تملك القدرة على المبادرة وتحمل المسؤولية إلى القطاع الخاص. ورغم أن هذا العدد من الناحية الكمية قد يكون محدودا فإنه من حيث النوعية يمثل ثقلا محسوبا في وضع تقل فيه الكفاءات القادرة على المبادرة وتحمل المسؤولية.

إن أجهزة الخدمة المدنية في هذه الدول مطلوب منها أن تكون مسؤولة عن إعداد خطة للقوى العاملة في الخدمة المدنية بالتنسيق مع الجهات المعنية الأخرى، ومطلوب منها أن تمارس دورا إيجابيا في الإصلاح الإداري الذي يهدف إلى تحسين مستوى الأداء في الخدمة المدنية. ومطلوب منها أيضا أن تجري تغييرا في المفاهيم والأساليب والأنماط الإجرائية والسلوكية بما يحقق تحسين مستوى الخدمة المدنية. ومطلوب منها أن تحدث تغييرا في مفهوم الوظيفة العامة وأن تحقق انتماء الموظف للخدمة المدنية وارتباطه

بها لا على أنها مصدر للرزق والعيش فحسب، ولكن على اعتبار أنها رسالة ومهمة وطنية تستوجب بذل أقصى الجهد وتحقيق أفضل العطاء. ومطلوب من أجهزة الخدمة المدنية أيضا أن تجرى تغييرا في المفاهيم الوظيفية فالراتب يجب أن يكون على قدر العمل، والترقية يجب ألا تكون تلقائية يحكمها عامل الزمن فقط، والحافز ليس حقا مكتسبا للمجد وغير المجد، والتدريب يجب ألا يكون مجرد وسيلة للوصول إلى الوظيفة العليا أو تحسين الدخل أو نزهة قصيرة خارج محيط العمل، والتقويم يجب ألا يكون وثيقة شكلية تنتهي في الغالب إلى إضفاء كل الصفات الحسنة على البيروقراطيين، والتأديب يجب ألا يكون وسيلة يندر استخدامها وخصوصا عندما يكون السبب عدم القدرة على أداء العمل أو التقصير في أدائه.

ومن الممكن أن تكون قائمة ما هو مطلوب من أجهزة الخدمة طويلة جدا غير أنه من المتعذر أن تحقق أجهزة الخدمة المدنية في هذه الدول كل ما هو مطلوب منها. ولهذا فإن الأمر يقتضي تحديد أولويات في تلك القائمة.. إن أجهزة الخدمة المدنية في هذه الدول وان تفاوتت من حيث المستوى والاختصاصات والقدرة والتجربة فإنها تظل جميعها عاجزة عن تحقيق المطلوب. وإذا كانت الأجهزة والمؤسسات لم تعرف في هذه الدول إلا منذ عهد قريب وإذا كان مفهوم الوظيفة العامة بمعناها الحديث يعتبر مفهوما جديدا، وإذا كانت القوى البشرية المؤهلة والمدربة نادرة، وإذا كانت المؤسسات التعليمية والتدريبية حديثة العهد وتعاني ما تعانيه بقية المؤسسات والأجهزة الأخرى وتعجز بالتالي عن مد الخدمة المدنية بأكبر عدد من المؤهلين والمدربين في خلال فترة وجيزة، وإذا كانت قيم المجتمع وتقاليده تمد سلطانها على الخدمة المدنية فتفرض المحسوبية والمحاباة وتيسر صعود فئة معينة إلى مراكز القيادات الإدارية دون أن يتوفر لديها الحد الأدنى من القدرة المتناسبة مع تلك المراكز. إذا كان كل ذلك قائما فإن أجهزة الخدمة المدنية ينتظر منها أن تؤدي مهام استراتيجية أبعد من المهام التي تؤديها أجهزة الخدمة المدنية في الدول المتقدمة.

ومن أهم الأولويات وضع خطة للقوى العاملة في الأجهزة والمؤسسات الحكومية وممارسة دور غير روتيني في إقرار احتياج هذه الأجهزة والمؤسسات سنويا من الوظائف، وإمداد المؤسسات التعليمية والتدريبية

بمؤشرات نابعة من تلك الخطة تسترشد بها الأجهزة والمؤسسات. ويجب أن يكون هدف تحسين الخدمة المدنية ورفع الأداء فيها هو المحور الذي تلتقي عنده كل المفاهيم والأنشطة المتعلقة بالخدمة المدنية، فالتعيين والتدريب والتقويم والترقية والتأديب يجب أن تلتقي جميعها عند هدف واحد هو رفع مستوى الخدمة المدنية، وإذا كان من الصعوبة بمكان التغلب على بعض المفاهيم والقيم الاجتماعية والسياسية التي تمد سلطانها على الخدمة المدنية فإنه لا ضير في مثل هذه الظروف من تبني سياسة المحسوبية النظيفة، وتعني هذه المحسوبية التعيين من بين المقربين شريطة توافر الحد الأدنى على الأقل من الكفاءة المطلوبة، وذلك حتى يكون هناك ضمان في عدم الإخلال بالهدف الأساسي وهو تحسين مستوى الخدمة المدنية.

إن المشكلة في هذه الدول وغيرها من الدول النامية أن التنمية عملية لها مطالب كثيرة، ومن أبرزها تنمية وتطوير القوى البشرية، ورغم أنه من المتعذر خلال أمد قصير تحقيق هذا المرتكز الذي تتطلبه التنمية فإنه من الواضح أيضا أن الحاجة إلى هذا المتطلب تنمو وتتسع مع نمو واتساع حجم برامج التنمية. ولذلك فإن الوقت يظل عاملا حاسما واستراتيجيا، وقد تزداد الفجوة بين حجم ومستوى القدرة البشرية المطلوبة وبين حجم ومستوى القدرة البشرية المتوفرة. وإذا كانت الخدمة المدنية تشكو من نقص الكفاءات في الوقت الذي لا تبذل فيه جهود مكثفة لتوفير تلك الكفاءات فإن مثل هذه الشكوى ستستمر وتتزايد، ولن يكون الاعتماد على العمالة الوافدة بالحل الحاسم، وقد يكون في كثير من الأحيان بمثابة المخدر الذي يقلل من الاهتمام بتنمية الكوادر الوطنية وهي القاعدة الأساسية التي يجب أن تعتمد عليها إدارة التنمية. إن بإمكان هذه الدول تحديد المسار السوي لجهودها وان تزيد رصيدها من الكفاءات عاما بعد عام وليس ذلك بعسير. ويقتضي الأمر تلاحما بين أجهزة الخدمة المدنية وبقية المؤسسات المعنية بتطوير القوى البشرية، وكذلك بين أجهزة الخدمة المدنية وبين الأجهزة والمؤسسات الحكومية الأخرى، كما يقتضي الأمر دعما من القيادات الإدارية في تلك الأجهزة والمؤسسات ودعما من القيادة السياسية، وهذا الدعم في أبسط صوره يقضي بإكساب أجهزة الخدمة المدنية صفة الحياد وعدم بسط النفوذ أو التأثير على أنشطة الخدمة المدنية أو قراراتها وفقا لرغبات

غير موضوعية تضعف من إدارة التنمية. ورغم الرصيد البشري المحدد في أكثر هذه الدول فإن الخدمة المدنية لا تحتاج إلا إلى عدد محدود ممن يمكن تسميتهم بطليعة إداريي التنمية مع التركيز على سد الثغرات في مجالات معينة تعتبر ذات أهمية استراتيجية كبيرة بدلا من الطوفان الوظيفي في مجالات أخرى كتابية وروتينية لا توجد إليها حاجة كبيرة أو يمكن الاعتماد على الأجهزة الحديثة في تيسير أدائها. وما تحتاجه الخدمة المدنية من طليعة إداريي التنمية في هذه الدول لا يتجاوز بضع مئات لو توجهت المؤسسات التعليمية والتدريبية إلى إعدادهم ولو عملت أجهزة الخدمة المدنية وأنظمتها على توفير الحافز والمناخ الملائم لهم لكانت إدارة التنمية قادرة فعلا على تحمل التبعات الملقاة عليها وأدائها بكفاية وفعالية.

وتكاد تتفق آراء عدد من المسؤولين عن أجهزة الخدمة المدنية في دول المنطقة على أن التضخم الوظيفي يمثل العقبة الكأداء أمام تطوير الخدمة المدنية والمشكلة الكبرى التي تتفاقم تحت ضغط الأجهزة الحكومية التي تسعى إلى زيادة التوظيف دون محاولة استخدام الطاقة البشرية المتوفرة لديها الاستخدام الأفضل[24] ولا شك أن التضخم الوظيفي له آثار سلبية متعددة على الجهاز الحكومي وقدرته على الأداء وإنتاجيته، خصوصا عندما يكون مصدر هذا التضخم غثاء، ضعيف القدرة متدني الإنتاجية، ومثل هذه الآثار يعاني منها الجهاز الحكومي برمته، وتعاني منها بمعنى آخر إدارة التنمية، وقد تعجز كثير من محاولات الإصلاح الإداري في الدول النامية أمام هذه المعضلة، وإذا كانت تلك الدول النامية تواجه هذه المعضلة بسبب الكثرة البشرية فإن دول المنطقة وهي تعاني من الندرة البشرة يمكنها تجاوز هذه المعضلة بدلا من خلقها بضمان حق العمل لكل مواطن، وبطوفان العمالة الوافدة. وحين يكون الدخول إلى الخدمة المدنية مبنيا على الاحتياج الفعلي ومرتكزا على توفر القدرات المطلوبة وحين يكون استخدام العنصر البشري استخداما أمثل تتلاشى المعضلة و يتحقق الهدف الأساسي الذي تسعى إليه الخدمة المدنية كما تسعى إليه إدارة التنمية.

5- الإصلاح الإداري

ليس هناك ثمة شك في أن البنيان الإداري في هذه الدول سواء كان في

صورته القبلية البسيطة أو تركة خلفها المستعمر وراءه لم يكن صالحا أو قادرا على الاضطلاع بالمهام الجديدة التي صاحبت التطلعات التنموية. و يبدو أن البنيان الإداري في أكثر هذه الدول كان في حقيقته هشا وعاجزا عن القيام بدور فعال وان اتخذ أنماطا جديدة، ولهذا بدت الفجوة واسعة بين الدور المنتظر من البيروقراطية أن تؤديه و بين مستوى كفاءة البيروقراطية. ولقد برزت الحاجة إلى الإصلاح الإداري نتيجة لهذا الاتساع في الفجوة بين الهدف والقدرة على تحقيقه، ومع ذلك فإن اكثر دول المنطقة لم يمارس عملية الإصلاح الإداري ممارسة جدية ولا يتوفر في أكثرها أجهزة مركزية مختصة بالإصلاح الإداري، ومارس بعضها الآخر الإصلاح الإداري أو جرت فيه بعض محاولات الإصلاح الإداري، ولكنها افتقرت إلى الدعم السياسي الفعلي. والتقت جميع هذه الدول عند نقطة واحدة تقريبا هي غياب الإصلاح الإداري الفعلي في وقت أخذ فيه الفساد الإداري يضرب أطنابه في الأجهزة الحكومية وغير الحكومية.

إن بعض دول المنطقة كانت له تجربة طويلة نسبيا مع بناء المنظمات ونقل المفاهيم والأساليب الحديثة، ولكنه كان في اكثر الأحيان نقلا على الورق إذ ما تزال الأجهزة الحكومية تدور في دوامة الروتين وتطحنها رحى البيروقراطية، وما تزال أنظمة الخدمة المدنية من حيث ممارساتها قابعة في عصر ما قبل التنمية مشدودة إلى الممارسات القانونية العقيمة، وما تزال أنظمة الميزانية والمحاسبة وغيرها كذلك، ومثل هذه الأنظمة يجب أن تكون في خدمة أهداف التنمية لا عائقا في طريقها.

لقد كانت أنظمة الخدمة المدنية في الغالب من الأنظمة التي تتناولها محاولات الإصلاح الإداري، غير أن هذه الأنظمة مهما حملت من مفاهيم وأساليب حديثة تكاد تبدو عاجزة عن تحقيق الهدف الرئيسي للخدمة المدنية وهو استقطاب أفضل الكفاءات وتحفيزها والمحافظة على أفضل أداء منها. وقد يكون المعين الذي تعتمد عليه الخدمة المدنية لا يمدها بأفضل الكفاءات، وتقع مسؤولية ذلك على المؤسسات التعليمية إلا أنه تبقى مسؤولية التدريب والتحفيز واستخدام الموارد البشرية الاستخدام الأمثل من الأهداف غير المحققة غالبا من خلال أنظمة الخدمة المدنية وأجهزتها. وتظل الأجهزة الحكومية موطنا لكل السلبيات الإدارية من مركزية

شديدة وقهر للأداء وانخفاض في الروح المعنوية وانتشار للفساد الإداري وعقم في الإجراءات وتشتيت للمسؤولية، فكيف يمكن لمثل هذه الأجهزة أن تتصدى لتحمل تبعات التنمية؟ وكيف يمكن لها أن ترقى إلى مستوى التطلعات التي تحتويها أهداف التنمية؟ وكيف يمكن لها أن تؤدي المهام المطلوبة على خير وجه؟

ولعل المملكة العربية السعودية وهي من أكثر هذه الدول تجربة مع الإصلاح الإداري ما تزال تشكو من كثير من الأوضاع الإدارية كالازدواجية والتداخل في المسؤوليات والمركزية الزائدة والإجراءات البالية وارتفاع التكاليف في قطاع الخدمات العامة وانخفاض مستوى استخدام التكنولوجيا. [25] وما تزال هناك حاجة ماسة إلى تحسين المخططات التنظيمية والنظم الإجرائية وتحسين نظم المعلومات والإحصاءات والاستفادة الفضلى من القوى البشرية. وأكثر دول المنطقة لم يخض بعد تجربة مع الإصلاح الإداري بمثل ذلك الحجم.

وكان لا بد في أعقاب النمو العشوائي في الأجهزة والمؤسسات الحكومية في دول المنطقة وبروز العديد من المشاكل الإدارية أن تتولد الحاجة إلى إعادة التنظيم، أو بمعنى آخر إعادة ترميم البنيان الإداري وإدخال تعديلات وتغييرات عليه تتلافى ما نتج من مشاكل خلال التجربة وتكييفه ليتواءم مع الاحتياج القائم. والتنظيم وإعادة التنظيم منهج تأخذ به الدول المتقدمة وغير المتقدمة وهو عملية مستمرة وضرورية لمواءمة البنيان الإداري مع المهام المتغيرة والمتزايدة التي تلقى على عاتقه. غير أن المشكلة في الدول النامية أن هذه العملية ليست مستمرة وإنما هي عملية تحكمها الظروف والأزمات الإدارية وتصبح في كثير من الأحيان عملية عرضية. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن القرارات المتعلقة بالتنظيم وإعادة التنظيم قد لا تكون ملزمة للأجهزة الحكومية، أو قد تفتقر إلى المتابعة في التطبيق وقد لا تجد طريقها إلى التطبيق أصلا. والبيروقراطية لا تحبذ التنظيم وإعادة التنظيم لأنه يحمل في طياته تغييرا أو تأثيرا على الوضع القائم، ولذلك فهي تلجأ إلى استيعاب أي مشكلة إدارية تبرز من خلال التنظيم القائم. غير أنه حينما تبدو المشكلة اكبر من طاقتها على الاستيعاب أو حينما تكون معروفة خارج أسوار البيروقراطية تتبنى البيروقراطية-ظاهرا-

مبدأ إعادة التنظيم، ثم هي ذاتها تجهض عليه متى ما وجدت أن تطبيقه سوف يؤدي إلى تغيير في مراكز السلطة أو إلى إخلال بالتوازن لبيروقراطي. ولهذا تنتهي الكثير من الدراسات المتعلقة بالتنظيم وإعادة التنظيم إلى ملفات محفوظة في مكاتب البيروقراطيين. وتتكرر في كل الأحيان الدعوة إلى إعادة التنظيم.

ولقد شهدت دول المنطقة في مراحل متفاوت نوعا من إعادة التنظيم، ففي المملكة العربية السعودية برزت فكرة إعادة التنظيم في عام 1963 عندما اتفقت الحكومة مع مؤسسة فورد لإعادة تنظيم كافة الأجهزة والمؤسسات الحكومية، وتم تشكيل لجنة عليا للإصلاح الإداري تهيمن على عملية الإصلاح الإداري وتحديد مسارها والإشراف على تنفيذها وتضمنت صلاحيتها إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية القائمة وإنشاء إدارات حديثة وتطوير الأنظمة وأساليب العمل.

ولقد أحدث ذلك بعض الأثر المحدود في قليل من الأجهزة الحكومية التي كانت قياداتها الإدارية مستجيبة إلى حد ما لبرامج الإصلاح الإداري، أما اكثر الأجهزة الحكومية فظلت بمعزل تماما عن هذه البرامج، ولهذا كانت التنمية قاصرة عن الأهداف المتوقعة ثم انتكست هذه البرامج تماما مع الخلل الإداري الذي أعقب الطفرة الاقتصادية السريعة. وعادت الدعوة إلى أهمية الإصلاح الإداري مؤخرا عندما برز العديد من المعوقات الإدارية في سبيل تنفيذ خطة التنمية الثانية، وكان من أبرز هذه المعوقات:

1- الازدواجية والتداخل في المسؤوليات الإدارية مما أدى إلى زيادة الحاجة إلى القوى البشرية وارتفاع التكاليف في قطاع الخدمات ا لعامة.

2- تدني الاستغلال والإفادة من الموظفين المؤهلين بسبب اتباع الإجراءات البالية والمركزية الزائدة لسلطة اتخاذ القرار.

3- انخفاض مستوى استخدام التكنولوجيا.

4- ارتفاع عدد الوظائف الشاغرة.

وتبنت خطة التنمية الثالثة ضمن استراتيجياتها تحقيق التالي:[26]

1- إجراء دراسة تنظيمية شاملة للنظام الإداري العام وذلك لتحديد المشاكل القائمة وطرق معالجتها.

2- تحليل مهام كل مصلحة حكومية ووضع هيكل تنظيمي معدل بالإضافة

إلى مواصفات الوظائف المطلوبة.

3- تحديد مواطن الازدواجية في مهام العمل وطرق العلاج المناسبة إداريا.

4- دراسة إجراءات سير العمل في المصالح المختلفة ووضع توصيات خاصة بإجراءات تطوير العمل الإداري.

5- تقديم الاحتياجات الحقيقية من القوى البشرية لكل جهة حكومية لتجنب المشاكل المرتبطة بتدني الإنتاجية عن طريق استخدام عدد اكبر من الموظفين ودراسة إعادة توزيع القوى البشرية بين الإدارات والمصالح الحكومية.

6- مراجعة اللوائح الحكومية في ضوء التغييرات الإدارية الجديدة ووضع نظام لمحاسبة الموظفين عن مسؤولياتهم.

وفي الإمارات العربية المتحدة عندما برزت بعض التغيرات في البنيان الإداري وكان من ابرز نتائجها تردي الأداء برزت الحاجة أيضا إلى إعادة التنظيم، وظهرت بعض التوصيات الداعية إلى دراسة الهيكل التنظيمي للدولة وتحقيق الربط والتكامل بين التقسيمات التنظيمية المختلفة وتبسيط الإجراءات وإنشاء وحدات للتنظيم والإدارة في الأجهزة الحكومية المختلفة.[27] وفي قطر أيضا برزت بعض المشاكل الإدارية الناجمة عن انعدام التنظيم الإداري السليم، ومن بين تلك المشاكل التضارب والازدواجية في العمل الإداري وبطء وتعقيد الإجراءات الإدارية ونقص العديد من المقومات الأساسية للإدارة الحديثة التي تتطلبها ظروف التنمية. و برزت أيضا التوصيات الداعية إلى إنشاء جهاز مركزي للإصلاح الإداري لإعداد برنامج عام للإصلاح الإداري، ومتابعة تنفيذه وجعل عملية الإصلاح الإداري عملية مستمرة وكذلك إنشاء جهاز مركزي للتنظيم والأساليب الإدارية تكون مهمته الأساسية دراسة التنظيم الإداري وأساليبه بشكل مستمر وتطويرها وإجراء التعديلات عليها وفقا للمتغيرات المحيطة والمهام الجديدة المتزايدة التي تضطلع بها الأجهزة الحكومية.[28]

ولا شك أن بعض دول المنطقة تتواجد فيه هيكليا كل الأجهزة والوحدات المطلوبة لإعداد برامج الإصلاح الإداري وتبسيط الإجراءات غير أن حصيلتها من النتائج ما تزال محدودة. أما البعض الآخر من هذه الدول فإنه ما زال

مفتقرا إلى كل تلك الأجهزة والوحدات ولم يباشر عملية الإصلاح الإداري على نطاق واسع. ولقد استقدمت بعض هذه الدول خبرات أجنبية أجرت عددا كبيرا من الدراسات التي تتناول شتى ميادين العمل الحكومي في التخطيط والتنظيم وإدارة الخدمة المدنية والإدارة المالية والتدريب وتبسيط الإجراءات، ولم تكن النتائج على المستوى المطلوب لأسباب متعددة من أبرزها :

أولا : بعد الخبرة الأجنبية عن الواقع العملي:

ومن البديهي أن الأساليب الإدارية في معظمها ليست مجرد أدوات يمكن نقلها من دولة متقدمة إلى دولة نامية دون ضرورة إحداث تغيير في أنماط السلوك الإداري الذي تمتد جذوره أصلا إلى السلوك المجتمعي. ولعل خيبة الآمال التي جاءت في أعقاب العديد من برامج المعونة الفنية في حقل الإدارة كانت هي الدليل القاطع على صدق القول بأن الإدارة تمتد جذورها في المجتمع الذي تعيش فيه ومفاهيمها وأنماط السلوك فيها متصلة بمفاهيم وأنماط السلوك في المجتمع. والخبرة الأجنبية في الإصلاح الإداري في الدول النامية كان يهيمن عليها إلى حد كبير الاعتقاد بأن الأساليب الإدارية التي ثبت نجاح تطبيقها في الدول المتقدمة سيكون من السهولة بمكان تطبيقها في الدول النامية. يضاف إلى ذلك أن الخبرة الأجنبية لا يمكن عادة أن تقدم اكثر من الأساليب التي ألفتها أو اعتادت على تطبيقها في محيطها، فإذا أضيف إلى ذلك مقاومة البيروقراطية للتغيير ومعارضتها لإحداث أي خلل في التوازن الذي تفرضه بكل ما يتصل به من سلبيات فإنه من الممكن تصور ضآلة الناتج الذي يمكن أن يتحقق من وراء مثل هذه الجهود. إن العديد من المفاهيم والأساليب الإدارية التي درجت عليها الأجهزة والمؤسسات في الدول المتقدمة والتي يتجه الفكر الإداري إلى الأخذ بجدواها وفعاليتها قضية مسلمة قد لا تكون صالحة أو ذات جدوى في الأجهزة والمؤسسات في الدول النامية إن وجدت طريقها إلى التطبيق مع أنها قد لا تجد طريقها إلى التطبيق أصلا، ومن المعروف أن المفاهيم والأساليب الإدارية يعتمد نجاحها في المقام الأول على توفر المناخ والظروف البيئية الملائمة كما يعتمد على القدرة الإدارية في استخدامها. ولما كان من المعروف إن المناخ والظروف البيئية والقدرة الإدارية في الدول النامية ليست مماثلة للمناخ والظروف البيئية والقدرة الإدارية

في الدول المتقدمة فإن فرص نجاح التطبيق في الدول النامية تظل محدودة جدا ما لم يكن هناك تكييف ومواءمة لها مع الواقع البيئي المحلي. ولا شك أن ضآلة الخبرة المحلية وقلة الرصيد من التجربة الإدارية يضاعف من التهافت على الخبرة الأجنبية. ورغم أن ما ينفق على البحوث والدراسات المتعلقة بالتنظيم الإداري واستخدام الوسائل والأساليب الإدارية الحديثة ما زال محدودا، فإن أكثره تحظى به الشركات الاستشارية الأجنبية بسبب انعدام بيوت الخبرة المحلية غالبا أو بسبب انعدام الثقة في قدرة هذه البيوت المحلية مقارنة بقدرات الشركات الاستشارية الأجنبية ورصيدها من التجربة. مع أن ناتج جهود هذه الشركات الاستشارية الأجنبية قد لا يتجاوز إطار التقارير التي تبدو الفجوة بينها وبين الواقع كبيرة ولا تجد طريقها إلى التطبيق غالبا. ولهذا فإن أهمية تطوير بيوت الخبرة المحلية أو على الأقل إشراكها مع الشركات الأجنبية يعتبر ضروريا لسد الفجوة.

ثانيا: الاتجاه إلى تقليد الأنماط في الدول المتقدمة:

تتجه الدول النامية عموما إلى تقليد الأنماط في الدول المتقدمة وقد يحدث ذلك دون أن يكون الإطار الإداري وأنماط السلوك قادرة على استيعاب تلك الأنماط. وإذا كان من المقبول أن تتجه الدول النامية إلى الدول المتقدمة بحثا عن الأطر أو المفاهيم أو الأساليب الإدارية الحديثة وذلك انسجاما مع الاتجاه نحو استيراد الحضارة التكنولوجية والمادية فإنه من العسير أن تحقق تلك الأطر والمفاهيم والأساليب الإدارية الدرجة المطلوبة من النجاح بحكم أن عوامل البيئة الإدارية والمجتمعية ليست عوامل مساعدة على إنجاحها. إن محاولة نقل الأطر والمفاهيم والأساليب الإدارية من الدول المتقدمة نقلا يعتمد على التقليد و يتجاهل العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ذات التأثير العميق على الإدارة كما يتجاهل الخصائص المتعلقة بالنظام الإداري السائد لا يمكن أن تكون محاولة ناضجة. ولا شك أن النظام الإداري في أي دولة من الدول النامية يحتاج إلى استنباط أساليب ومفاهيم يمكن أن يؤدي تطبيقها إلى تحقيق الكفاية العليا حتى وان كانت شكلا أو تطبيقا منحرفة بعض الشيء عن النمط السائد في الدول المتقدمة. أما الاتجاه إلى التقليد دون محاولة الاستنباط فقد ينتهي إلى الشكلية السائدة في أكثر الدول النامية، حيث تتخذ الأجهزة والمؤسسات أنماطا

مماثلة للأنماط الموجودة في الدول المتقدمة وحيث تصدر النظم أو اللوائح متبنية بعض المفاهيم والمبادئ الإدارية الدارجة في الدول المتقدمة. وهذه الشكلية في اكثر الأحيان خواء دون أي مضمون وازدواجية بين النظرية والواقع، وهي ازدواجية تشهدها اكثر الدول النامية، ولهذا أوصى المؤتمر العلمي الأول عن التنمية الإدارية في الوطن العربي [(29)] بالعمل على اكتشاف الوسائل المناسبة للبيئة والمتفقة مع الظروف وتكييف التجارب التي نجحت في دول أخرى مع طبيعة هذه البيئة وأحوالها بعيدا عن مجرد النقل والتقليد.

ثالثا: عجز الأجهزة والوحدات المسؤولة عن الإصلاح الإداري:

قد تتواجد في بعض دول المنطقة أجهزة مسؤولة عن الإصلاح الإداري وقد لا يتواجد في بعضها الآخر مثل هذه الأجهزة، غير أن هذه الأخيرة فيما يبدو متجهة إلى إيجاد مثل هذه الأجهزة، كما يتضح من بعض الدراسات والتوصيات المتعلقة بالجهاز الحكومي إذ تبرز عادة التوصية بإيجاد جهاز مركزي للإصلاح الإداري وإيجاد وحدات للتنظيم والأساليب في الأجهزة الحكومية. و يبدو من تجارب بعض الدول التي بدأت فكرة الإصلاح الإداري منذ وقت مبكر نسبيا أن الجهاز المسؤول عن الإصلاح الإداري لم يستطع أن يمارس مهامه بصورة منتظمة ومستمرة، وكانت حلقة الاتصال بينه وبين الأجهزة الحكومية تبدو وكأنها حلقة مفقودة. كما أن تنظيم الأجهزة الحكومية يعتمد في كثير من الأحيان على مبادرات هذه الأجهزة إن كانت لديها مبادرات. ثم أنه يندر أن تتولى هذه الأجهزة إعداد برامج شاملة للإصلاح الإداري والإشراف على تنفيذها والضغط على البيروقراطية للاستجابة لها. كما أن وحدات التنظيم والأساليب في الأجهزة الحكومية لم تستحوذ على الاهتمام المطلوب، وبدت كوحدات معزولة لا ثقل لها في هذه الأجهزة وليس لها وجود فعلي وممارسات ملموسة لأنشطتها. وإحباطا لمهمة هذه الوحدات تلجأ البيروقراطية إلى إيكال مهام هذه الوحدات إلى موظفين لا تتوفر فيهم الكفاءة المطلوبة وليس لهم إلمام بطبيعة هذه الأنشطة فتتضاءل قيمة هذه الوحدات و ينحسر نشاطها، وتظل الأجهزة الحكومية تشكو من طول الإجراءات والتعقيدات الروتينية وكل ألوان الخلل التنظيمي رغم وجود هذه الوحدات بها ورغم وجود الجهاز المركزي المسؤول عن مثل هذه الأنشطة.

ولما كانت مثل هذه الأنشطة في الغالب أنشطة استشارية يعتمد إجراؤها

وتطبيقها على رضى الجهات المستفيدة فإن هذه الأجهزة المركزية والوحدات الموجودة في الأجهزة الحكومية قد تقوم بمبادرة منها أو بطلب من الأجهزة الحكومية بإجراء العديد من الدراسات غير أن هذه الدراسات لا تجد طريقها الإصلاح التطبيق إلا نادرا. ففي المملكة العربية السعودية قامت الإدارة المركزية للتنظيم خلال الفترة بين عامي 1970- 1976 بإعداد 271 دراسة تنظيمية وقام معهد الإدارة العامة بإعداد 315 دراسة تنظيمية [30] وكانت هذه الدراسات تستهدف إعداد أدلة تنظيمية وإعادة تنظيم بعض الإجراءات في محاولة لتحديد الاختصاصات ومنع الازدواجية في العمل بالإضافة إلى محاولات لتحديث الأنظمة. ولكن هذه الدراسات لم يجد أكثرها طريقه للتطبيق وربما كان من بين الأسباب عدم وجود متابعة أثناء التطبيق، غير انه من بين الأسباب الأخرى مقاومة الأجهزة الحكومية للتغيير وضعف وحدات التنظيم والأساليب الموجودة في الأجهزة الحكومية.

رابعا: معارضة البيروقراطية للإصلاح الإداري:

تواجه محاولات الإصلاح الإداري في هذه الدول وغيرها من الدول النامية بمشاكل عديدة، تفرزها البيروقراطية إعاقة لتطبيق الإصلاح الإداري. ومن المعروف في شتى دول العالم إن البيروقراطية تعارض التغيير وتلتزم بالأعراف والأنماط التي درجت عليها لسنوات. ولذلك فإن برامج الإصلاح الإداري يجب ألا تنتهي بدراسات وإنما يجب أن تبدأ من حيث انتهت الدراسات، وذلك بوضع استراتيجية قد تعتمد على الضغط إذا استوجب الأمر، ذلك إن الإصلاح الإداري في هذه الدول ليس ترفا فكريا ولا هو مجرد استحداث إجراءات أو أنماط جديدة اكثر كفاءة وإنتاجية من الأنماط والإجراءات الحالية. إن الوضع الإداري في الدول المتقدمة ليس مترديا وقد يمارس الإصلاح الإداري دون أن يكون هناك بالضرورة أجهزة مركزية ووحدات منتشرة في الأجهزة الحكومية وتجري المحاولات دائما لاستنباط الأفضل وتطبيقه.أما في الدول النامية فإن الوضع الإداري المتردي يفرض أن تكون عملية الإصلاح الإداري منهجا وطنيا يلتحم مع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولا يمكن أن تترك هذه العملية لمزاج البيروقراطية. ونجد نظام بعض الدول المتقدمة يفرض على الأجهزة الحكومية إن تبادر هي ذاتها إلى إعداد الدراسات التنظيمية واستحداث

الأساليب والوسائل الحديثة في محاولة لزيادة مستوى الكفاية فيها، ويأتي هذا الفرض عن طريق استخدام الميزانية كوسيلة من وسائل الضغط، ذلك إن الأجهزة التي تثبت إدخال التحسينات التنظيمية وتطبيق الأساليب والوسائل الإدارية الحديثة وتبرهن على ارتفاع مستوى الكفاية فيها تحظى باعتماد ميزانيتها دون معاناة كبيرة، ولا يعني ذلك إغفال بقية الشروط التي يجب أن يمر بها اعتماد الميزانية. أما الأجهزة التي لا تستطيع أن تثبت قيامها بإدخال تحسينات تنظيمية مستمرة وتطبيقها للأساليب والوسائل الإدارية الحديثة فإنها قد لا تحصل على اعتماد الميزانية المطلوبة في ظل مناهج للميزانية ترتكز على الأداء.

خامسا: افتقار برامج الإصلاح الإداري للدعم السياسي:

و يتبين ذلك في عدم جدية العديد من برامج الإصلاح الإداري إذ لا يعدو أكثرها كونه امتصاصا لمشكلة إدارية قائمة، و يقتصر أكثرها على إصدار لائحة أو نظام أو تعديل للائحة أو نظام أو تغيير هيكلي محدود، وتكاد تنعدم المتابعة تماما بعد ذلك. ولعل افتقار برامج الإصلاح الإداري للدعم السياسي ينسجم مع معارضة البيروقراطية للإصلاح الإداري، ولذلك تبدو محاولات الإصلاح الإداري مشلولة تماما خصوصا أنه يندر أن تتبنى القيادة السياسية في الدول النامية برنامجا متكاملا للإصلاح الإداري وان تجعل الإصلاح الإداري قضية لا تنفصم عن قضية التنمية أصلا وان يكون إيمانها بها عميق الجذور بحيث يتبلور ذلك في دعم كامل للأجهزة المسؤولة عن الإصلاح الإداري وفي توفير القدرات والصلاحيات الكافية لها لممارسة دور فعال في متابعة تنفيذ برامج الإصلاح الإداري وجعله عملية مستمرة متجددة. و يظل الجهاز الإداري بكل سلبياته يمثل أداة مقبولة في أداء الدور التقليدي الذي يتفق مع تصور القيادة السياسية ومصالحها الأساسية. كما أن البيروقراطية في معظم دول المنطقة قد درجت منذ الاحتلال الأجنبي على نوع محدد من العلاقة مع السلطة السياسية إلا أنها في الدول المتقدمة تحتفظ بهوية مهنية وتسير علاقتها بالسلطة السياسية وفق نمط منظم سواء كان مكتوبا أو غير مكتوب، إن البيروقراطية في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية وفي غياب الهوية المهنية تؤدي دور الأداة التنفيذية للإرادة السياسية وتمارس في نفس الوقت فرض إرادتها السلطوية على المجتمع

في غياب نظام للمساءلة.

سادسا: ضعف شعور الانتماء للمؤسسات:

و يبدو أنه ما زال الانتماء الأقوى للفرد في هذه الدول هو الانتماء التقليدي للعائلة أو القبيلة، وربما كان هذا الولاء في اغلب الأحيان على حساب الولاء للمؤسسات أو للمهنة، ولمثل هذا الانتماء أثره على السلوك الإداري وعلى موقف الموظف من الوظيفة العامة. ولهذا فقد ينظر الموظف إلى الوظيفة على أنها أداة نفعية كما ينظر إلى السلطة على اعتبار إنها وسيلة لخدمته وخدمة الفئة التي ينتمي إليها دون اكتراث كبير بمعنى المصلحة العامة أو إدارك لهذه المصلحة العامة، و يكون ناتج ذلك انتشار الفساد الإداري والمحسوبية والمساومات الشخصية. ولا شك إن الفجوة التي تتولد بين الموظف والمؤسسة هي فجوة بين المواطن وبين الدولة، ولهذه الفجوة آثارها الخيرة ليس فقط على الموظف في أدائه للوظيفة العامة ولكن حتى على المواطن من خلال انعدام مشاركته أو إحساسه بأهمية المشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. و يبرز أثر هذه الفجوة عادة في صلة الجمهور بالأجهزة والمؤسسات الحكومية، بينما في الدول المتقدمة يتجاوب هذا الجمهور بصورة كبيرة مع الدولة وأجهزتها انطلاقا من الشعور بالخدمة العامة التي تؤديها الدولة [31] ومما يضاعف من هذه المشكلة في الأجهزة الحكومية إن الإدارة مفهوم حديث ولم يتبلور بعد كمهنة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الوظيفة العامة مازال مدلولها هو المدلول التقليدي باعتبارها مصدرا للرزق اكثر من كونها إسهاما منتجا يؤديه الموظف في سبيل المصلحة العامة.

سابعا: البيئة الاجتماعية والتربوية:

لاشك إن الكثير من المفاهيم والقيم الإدارية والسلوك الإداري تمتد جذوره إلى المجتمع وقاعدته التربوية. فالمركزية وحب السلطة والتهرب من المسؤولية والازدواجية والشكلية وعدم الربط بين الناتج وبين الجزاء وكتم المعلومات خوفا من رصد الحقيقة والواقع لا يمكن معالجتها بقرارات إدارية، وإنما يقتضي الأمر إصلاحا اجتماعيا وتربويا شاملا يمكن أن يغرس منذ البداية حب العمل واحترام الكفاءة والرأي وتقدير الإنتاجية وتحمل المسؤولية والربط بين الناتج والجزاء، وهذا الإصلاح يبدأ من الأسرة ثم المدرسة.

إن التنشئة الأسرية-وان طرأ عليها بعض التغيير في ظل المد التعليمي- لا تغرس في الطفل حب العمل والكفاءة وتحمل المسؤولية. والنظام التعليمي وهو جزء من النظام الاجتماعي العام يعتبر امتدادا للتنشئة الأسرية، فهو يعتمد على التلقين ولا يعتمد على التفكير ويطمس في الفرد القدرة على التحليل. وينتظم الفرد بعد ذلك في الأجهزة الحكومية متعودا ألا يجتهد كثيرا وألا يعمل كثيرا حتى لا يخطئ كثيرا و بالتالي حتى يتفادى العقاب، و يظل دور الرئيس الإداري امتدادا للدور التسلطي للمدرس وامتدادا أيضا للدور التسلطي للأب ومن غير المنتظر عادة من هذا الفرد في عمله أن يفكر وأن يحلل وان يمارس عملية اتخاذ القرارات بصورة سليمة.

إن محاولات الإصلاح الإداري في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية لم تكن في اكثر الأحيان محاولات جادة، ولقد تعرضت ندوة إدارة التنمية[32] إلى موضوع الإصلاح الإداري في دول المنطقة واتجهت الآراء إلى أن الإصلاح الإداري لم يتم، وإذا تم فبصورة محدودة وانه. قد يرد ذكر الإصلاح الإداري وقد تجرى دراسات ولكن ذلك لا يطبق، وأن المسألة تحتاج إلى تغيير كبير وعميق في البنيان الإداري، واتجهت الآراء إلى أنه لا يمكن تعليق التنمية حتى يتحقق الإصلاح الإداري وإنما يجب أن يسيرا معا، وان محاولات الإصلاح الإداري كانت غالبا محاولات غير مدروسة وغير مستمرة، ولقد جاء أكثرها بمثابة ردود فعل لمشكلة إدارية تفاقمت، ولم يخرج أكثرها عن تعريف شكلي في أنظمة الخدمة المدنية والتنظيم والأساليب وكان التصور القائم أن الالتزام بنماذج معينة في هذه الأنظمة والأساليب سوف يحقق بالضرورة الارتقاء بمستوى الأداء وتحقيق أهداف التنمية الإدارية. ورغم أن هذه المداخل للتنمية الإدارية ما تزال صالحة فإنها غير كافية و يقتضي الأمر أن تكون إدارة التنمية الإدارية ذات قدرة على اتخاذ المدخل الأنسب في ظل الظروف المتغيرة وحسب متطلبات التنمية [33]. إن الإصلاح الإداري مفهوم حديث لم يستوعب في الدول النامية عموما بكافة مضامينه، وإذا كان الدعم السياسي ضروريا لنجاح الإصلاح الإداري فإن القيادة السياسية في كثير من هذه الدول قد لا تكون لديها الصورة الواضحة، أو الاقتناع الكبير بجوهر الإصلاح الإداري ولذلك فهي لا تنهج سياسة الدعم الحقيقي للإصلاح الإداري، وربما لا يتجاوز الإصلاح الإداري الإطار الشكلي في

اكثر الأحيان، إن الإصلاح الإداري بمعناه الواسع يتضمن تغييرا جوهريا ليس في الأنظمة والأساليب والأنماط التنظيمية فحسب ولكن تغييرا في المفاهيم والأهداف والغايات والمهام الكبرى وتغييرا في السلوك الإداري، وهذا الإطار للإصلاح الإداري هو الذي تتطلبه عملية التنمية الشاملة. ولاشك أن المداخل التقليدية للإصلاح الإداري لا تمثل إلا قاعدة محدودة، ولذلك فإن نتائجها محدودة حتى وان توفر لها المناخ الملائم والدعم السياسي الفعلي، إن الإصلاح الإداري حتى وان تعرض للأنماط التنظيمية بصورة شاملة فإن الأخذ به وتطبيقه قد يكون محدودا، وحتى في الحالات التي يتم الأخذ فيها بالإصلاح الإداري بهذه الصورة فإن نتائجه تكون شكلية وبيروقراطية. ولعل هذا التغيير الهيكلي الذي لا يصاحبه تغيير في الاتجاهات والسلوك لن يؤثر كثيرا على كفاءة الأداء [(34)].. ولهذا فإنه حتى في الدول التي طبقت برامج للإصلاح الإداري ما تزال الأجهزة تعاني من انخفاض مستوى الكفاية والإنتاجية.

وامتدادا للشكلية التي تعطى للأجهزة الحكومية لونا يغاير الواقع، والإصلاح الإداري الذي لا يغوص إلى جذور المشكلة، والتهافت على بريق الجانب المادي من الحضارة الإدارية الحديثة فقد اتجهت الإدارة الحكومية في عدد من دول المنطقة إلى اقتناء أجهزة الكمبيوتر غير أن الاستخدام لهذه الأجهزة يقل كثيرا عن طاقتها مما يمثل إهدارا، كما أن الاستخدام في أغلبه يكاد يقتصر على أنشطة روتينية محدودة جدا دون أن يلعب هذا الجهاز دورا فعالا بعد في عملية اتخاذ القرار كما هو الحال في الدول المتقدمة. وربما يعود ذلك في معظمه إلى حداثة استخدام هذه الأجهزة وعدم إدراك القيادات الإدارية لإمكانية استخدامها في عملية اتخاذ القرارات، كما يعود أيضا إلى المظهر الشكلي الذي يكمن وراء اكثر التهافت على اقتناء هذه الأجهزة. هذا فضلا عن ندرة الكفاءات المحلية المدربة على استخدام هذه الأجهزة. ويحدث في كثير من الأحيان أن يتهافت عدد من الإدارات الحكومية على اقتناء هذه الأجهزة دون وجود تنسيق فيما بينها ودون سياسة حكومية واضحة تنظم استخدام هذه الأجهزة بين الإدارات الحكومية المتعددة بما يتلافى الإهدار و يضمن الاستخدام الأمثل. وقد يتطلب الأمر تركيز الرقابة والتنسيق في استخدام هذه الأجهزة في جهة

واحدة دون أن تنفرد كل إدارة حكومية باقتناء جهاز خاص بها والاتفاق كل على حده مع خبرات أجنبية لاستخدام هذه الأجهزة. ولا شك أن المركزية في الرقابة والتنسيق في استخدام الأجهزة بما يتفق مع حاجة الإدارات الحكومية المتعددة هو من أوفق الترتيبات التي يجب اتباعها خصوصا أن هذا الترتيب يمكن من تدريب الكفاءات المحلية والاستفادة منها إلى أقصى حد ممكن بدلا من تشتتها بين الإدارات الحكومية المتعددة.

ورغم أن ظروف هذه الدول تجعل الاعتماد على الأجهزة والأدوات الإدارية الحديثة مطلبا أساسيا لتفادي مشكلة الندرة في القوى العاملة فإن الاعتماد على هذه الأجهزة والأدوات تعتبر مطلبا أساسيا في الإدارة الحكومية وخصوصا في إدارة التنظيمات الكبيرة، ولا شك أنها تحقق ارتفاعا في الإنتاجية وسرعة في الأداء ومستوى أعلى من الكفاية ولهذا فإنها منتشرة الاستخدام في الدول المتقدمة. غير أن الأمر الأهم ليس هو اقتناء الآلات والأجهزة الحديثة التي تخدم الإدارة، ولدى هذه الدول القدرة على اقتناء كل ذلك، وإنما الأمر الأهم هو وجود الرغبة في الاعتماد على التقنيات الحديثة ووجود القدرة على استخدامها. ولا شك أن الأجهزة الحكومية وان تسارعت في اقتناء هذه التقنيات تنقصها الرغبة الفعلية في استخدامها كما تنقصها المعرفة في استخدامها. وإذا كان سد النقص في المعرفة صعبا فإن غرس الرغبة الفعلية في استخدامها لا يقل صعوبة، ولكن ليس أمام هذه الدول مفر من كسر الطوق البيروقراطي إن أرادت رفع قدرة إدارة التنمية لمواجهة متطلبات التنمية في ظل النقص في القوى البشرية كما ونوعا.

إن المهمة الصعبة التي تواجهها هذه الدول وغيرها ليس فقط التغلب على الفجوة الحاصلة بين مستوى كفاية الإدارة في الأجهزة والمؤسسات الحكومية بالنسبة لمسؤوليات وأعباء التنمية، ولكن العمل على سد هذه الفجوة وفي نفس الوقت زيادة كفايتها على ضوء متطلبات التنمية في المرحلة القادمة.[35] وهذه الدول لا تواجه تحديا واحدا في الارتقاء بمستوى جهازها الإداري إلى الدرجة التي يستطيع بها أن يؤدي المهام والأعباء الحالية، ولكنها تواجه تحديا آخر في محاولة التخطيط لزيادة قدرتها الإدارية في ضوء المتطلبات المستقبلية خصوصا إن زيادة القدرة ليس عملا

آنيا ولكنه يستغرق سنوات طويلة سواء كانت المسألة إعداد أفراد أو بناء مؤسسات. [36] انه حتى في الدول التي تلتزم فيها القيادة السياسية التزاما فعليا بأهداف التنمية و بالإصلاح الشامل فإنه من المتوقع أن التغييرات الجذرية في أجهزة الإدارة العامة سوف تحدث ببطء [37] ولكنه يجب التأكيد على أن هذا الالتزام من القيادة السياسية يعتبر شرطا أساسيا لتحقيق مثل هذه التغييرات الجذرية أو بمعنى آخر تحقيق الإصلاح الإداري وبدون هذا الشرط لا يصبح الإصلاح الإداري ممكنا.

ومن الواضح أن الأجهزة والمؤسسات الحكومية في هذه الدول لا يمكن أن تعطي اكثر مما تمتلك وكل إناء بما فيه ينضح فإن إنجازاتها تأتي قاصرة وأداءها لا يرقى إلى ما كان معلقا عليها من آمال، وتحاول بعض هذه الدول بين الحين والآخر القيام بإجراءات إصلاحية، أو اتخاذ قرارات ثانوية، وكل ذلك لا يعالج عجز الأجهزة الحكومية عن القيام بمهامها بكفاءة، ورغم أن بعض دول المنطقة قد تبنت الإصلاح الإداري واستعانت بخبراء أو أنشأت لجانا للإصلاح وأقامت معاهد للإدارة العامة وإدارات للتنظيم والأساليب إلا أن هذه المحاولات كانت ثمارها محدودة جدا. وكانت تفتقر إلى الدعم الحقيقي من القيادات السياسية، وتفتقر أيضا إلى الاقتناع الحقيقي من قبل القيادات الإدارية، ثم أصاب تلك الثمار المحدودة إعصار الطفرة المالية التي زعزعت أنماط السلوك الإداري في الأجهزة الحكومية فبدت دعوة الإصلاح الإداري كمن ينفخ في رماد بارد، ولعل الضعف في مستوى كفاية الإدارة بالنسبة لمتطلبات التنفيذ دليل على عدم تمكن محاولات الإصلاح الإداري ومعاهد الإدارة العامة من التصدي للمشكلة برمتها [38] فبقيت تلك المشكلة قائمة. ولا شك أن برامج الإصلاح الإداري أو محاولات تحسين الإدارة تحتاج هي ذاتها إلى إدارة جيدة، ومعرفة أساليب الإدارة الحديثة أصبح لا يكفي وحده لتحقيق التنمية وكذلك فإن تفهم وتنظيم دور الإدارة في التنمية لا يكفي لتحقيق التنمية، انه مجرد الخطوة الأولى في طريق طويل شائك [39] هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن قدرة البيروقراطية على إصلاح نفسها محدودة، ورغم أن الأخذ بالأساليب الحديثة يمكن إدارة التنمية من تحقيق إنجاز أفضل فإنه يجب التأكيد على أن محاولات دول المنطقة وغيرها في نقل الأساليب والأنماط من الدول

المتقدمة، دون محاولة تكييفها مع الواقع المحلي هو إجهاض لهذه الأساليب والأنماط ومحاولات لا يكتب لها التوفيق، إن إدارة التنمية في أي دولة لا يمكن فصلها عن الإطار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي لتلك الدولة، ولهذا فإن نقل الأساليب والأنماط التنظيمية من دول متقدمة ومحاولة غرسها دون تكييف في دولة نامية لا يمكن أن يزدهر. [40]

الفساد الإداري:

ساعدت الوفرة المالية الكبيرة على خلق تيار من الإنفاق المتعاظم على العديد من مشاريع وبرامج التنمية، كما غمرت المنطقة بصفقات لم تعهدها من قبل تحظى الأطراف المتعددة فيها بأقساطها، وقد ساعد ذلك على استشراء الفساد الإداري المالي. أما بقية ألوان الفساد الإداري فإنها نمت وترعرعت في هذا المناخ الموبوء، ومن أبرزها سوء استخدام السلطة والمحسوبية، ولا شك أن الفساد الإداري يوجد في كل الدول وان اختلفت الدرجة، ولقد وجد الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية في دول المنطقة مرتعا خصبا فانتشر على كل المستويات واستشرى كما يستشري الداء الخبيث، ومن العجيب في الأمر أن يتسلم وظائف القيادة الإدارية في كثير من الأحيان أولئك الذين يمارسون الفساد الإداري و يعترفون بحقهم في ممارسته، و يلتقي الفساد الإداري مع سلطة اتخاذ القرارات، فيكون سلطة تفرض وجودها على تلك الأجهزة، إن مفهوم المصلحة العامة مفهوم مطاط، ومطية يركبها كل ذي مصلحة خاصة وان جاءت متناقضة مع المصلحة العامة، وهل يمارس الفساد الإداري في كثير من الأحيان إلا باسم المصلحة العامة وهي من ذلك براء، ولا يوجد في دول المنطقة نظام مساءلة ومحاسبة يأخذ طريقه للتطبيق العادل. ولعل اكثر أنظمة المساءلة والمحاسبة لا تتجاوز كونها حبرا على ورق، و يعرف ذلك الموظفون في كافة المستويات فيتجاهلونها. والمطلع على أي نظام من تلك الأنظمة يجده حافلا بأقسى العقوبات، ولو أخذ نصفها طريقه إلى التطبيق لما أبقى للفساد الإداري بقية، ولعل هذا مظهر من مظاهر المشكلة الإدارية الكبيرة، ومظهر من مظاهر المشكلة المجتمعية حين يكون هناك انفصال تام بين النظام والتطبيق وبين القول والعمل.

وفي الوقت الذي برزت فيه بعض محاولات الإصلاح الإداري في بعض دول المنطقة أتت الطفرة المالية فشلت الأنظمة حد كبير محاولات الإدارية الأحيان وأفسحت المجال أمام استشراء الفساد الأحيان. ولعل اتساع حجم الإنفاق وتعاظمه وانتهازية البيروقراطية في غياب رقابة فعالة وتلاحم العديد من المصالح المحلية والأجنبية مع مصالح البيروقراطية كانت من الأساليب الرئيسية وراء استشراء الفساد الأحيان. ومن المؤسف أن تنشأ داخل البيروقراطية في دول المنطقة طبقة من الانتهازيين المنتفعين الذين يحتلون وظائف قيادية في إدارة التنمية، وقد يسهم بعض هؤلاء في تحقيق أهداف مشاريع وبرامج التنمية مع ارتفاع التكلفة واقتسام قسط منها، وفي هذه الحالة فإنه تتحقق الفاعلية وإن أهدرت الكفاءة، وقد يكون بعض هؤلاء اقدر على تحقيق الأهداف في غمرة العلاقات المصلحية بين فئات متعددة. ورغم بعض النتائج الإيجابية الملموسة فإن النتائج السلبية كبيرة، إذ أن القبول بهذا النهج يساعد على ترسيخ قيم جديدة سوف تلون القرارات الإداري وغيرها بلونها. وإذا كان من الممكن للوفرة المالية أن تتحمل الإهدار المالي المستنزف جزء منه في تلبية مصالح فئة أو اكثر فإنه من غير الممكن أن يستمر هذا الإهدار لمدة طويلة إذا أريد بناء القدرة الذاتية القادرة على العطاء المستمر بكفاءة.

والفساد الأحيان ليس ذا لون مالي فحسب، ولكن له ألوان متعددة ومداخل متعددة، فالرشوة لون وإساءة استخدام السلطة لون، والمحسوبية لون. وليس اللون المالي في الفساد هو اكثر ضررا دائما إذ قد يترتب على تعيين غير الكفء في وظيفة قيادية ليس أهلا لها أضرار متعددة اكبر بكثير من مجرد ضرر الرشوة، غير أن هذه المداخل للفساد الأحيان ليست دائما منفصلة، فقد تلتقي بعض هذه المداخل أو كلها في إطار واحد، إن الرواسب القبلية والعشائرية تعترف بالمحسوبية وقد تعترف بإساءة استخدام السلطة أو فرض النفوذ غير النظامي إن كان ذلك لمصلحة قبلية. ولهذا فإن التربة كانت صالحة منذ البداية لاستشراء الفساد الأحيان غير أن ضخامة حجم هذا الفساد الأحيان في أعقاب الطفرة المالية الكبيرة وما تبعها من إنفاق كبير على المشاريع الإنمائية وغير الإنمائية وبروز العقود والصفقات بأحجام ومبالغ لم تكن معروفة من قبل قد ابرز الفساد الأحيان

وكأنه مرتبط بهذه الفترة فقط، رغم أن الفساد الأحيان كان موجودا قبل ذلك بدرجة اقل وفي صورة ربما كانت مختلفة عن صور الفساد الأحيان السائدة حاليا. و برزت العمولات واجهة جديدة مقبولة للفساد الأحيان واصبح القطاع الخاص متواطئا في اكثر الحالات مع البيروقراطية في ممارسة هذه الصورة الجديدة للفساد الاداري.

وقد ناقشت ندوة إدارة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر[41] 1980 موضوع الفساد الأحيان وأكدت على أن الفساد الأحيان موجود في كل الدول، ولكن المشكلة مشكلة الدرجة، وان من سلبيات الوفرة انعكاساتها على سلوك الفرد وأنها أفرزت الإتكالية والتسيب والرشوة وإن الرشوة أصبحت مقننة تحت أسماء مقبولة مثل العمولة أو التسويق، وإنها انتشرت وتضاعفت.

إن البيروقراطية في الوقت الذي تضطلع فيه بالتخطيط والتنفيذ أو الإشراف على تنفيذ العديد من برامج ومشاريع التنمية وتباشر توقيع العقود مع الشركات المتعددة محلية وأجنبية لا تتورع في بعض الأحيان عن انتزاع نصيب من تلك الثروة المالية المتدفقة في هيئة اعتمادات لتلك المشاريع والبرامج، ضالعة في الفساد الإداري مع العديد من الشركات المتهافتة أيضا على انتزاع نصيبها من الكسب والثروة، ولقد ضاعف استشراء الفساد ممارسة بعض القيادات البيروقراطية للأعمال الخاصة ولو بصورة مستترة حين تكون مثل هذه الأعمال محرمة عليهم نظاما، وقد تكون لبعض القيادات البيروقراطية مصالح مباشرة في بعض الشركات المتعامل معها، وإضافة إلى كل ذلك فإن عددا من ذوي النفوذ من داخل البيروقراطية وخارج البيروقراطية قد اتخذوا من القطاع الخاص مسرحا لممارسة الفساد الإداري وتكوين الثروات.

ولاشك أن الفساد الإداري لا يتمثل ضرره في الحجم الكلي للأموال المستنزفة فحسب، ولكنه يتجاوز ذلك إلى التأثير على مدى جدوى بعض البرامج والمشاريع للتنمية أصلا، وإيجاد بعض البرامج والمشاريع التي لا تخدم هدف التنمية بقدر ما تخدم صالح خاصة لفئة محدودة، وإضافة إلى ذلك فإن استشراء الفساد بهذه الصورة يوسع الهوة بين المواطن وبين القيادات البيروقراطية وربما السياسية، ومن غير المنتظر من المواطن أن

يشارك في التنمية حتى وان توفرت له الأسباب الأخرى، ولهذا فإن القضاء على الفساد الإداري يجب أن يكون قضاء مبرما، وان تكون الأنظمة المحرمة للفساد الإداري انظمه مطبقة تدعمها السلطة السياسية، وان تكون البيروقراطية خاضعة للمحاسبة والمساءلة ليس من قبل أجهزة الرقابة الحكومية فقط ولكن من قبل القاعدة العريضة من المجتمع. و يتطلب ذلك انسياب المعلومات عن أداء البيروقراطية إلى المجتمع بصورة موضوعية وقدرة المجتمع نظاما على مسألة البيروقراطية، و يقتضي ذلك دون شك توفر المؤسسات المجتمعية القادرة فعلا على بلورة دور المجتمع في محاسبة البيروقراطية. إن توفر مثل هذه المؤسسات وقدرتها على مساءلة البيروقراطية ومحاسبتها هو الذي يقلل كثيرا من سوءات البيروقراطية في الدول المتقدمة.

المدخل الحقيقي للإصلاح الإداري:

لا تجدي المداخل التقليدية كثيرا في تحقيق أهداف الإصلاح الإداري من ارتفاع بمستوى الكفاية والإنتاجية وتوفير المناخ الملائم للابتكار والتجديد. ولقد تنشأ هيئات الإصلاح الإداري ووحدات التنظيم والأساليب، ويجري إعداد الدراسات المتعلقة بإعادة التنظيم أو اختصار الحلقات الروتينية أو تعد برامج للتدريب يلتحق بها الموظفون محليا، أو يلحقون ببرامج تدريب في الخارج ومع كل ذلك تظل الشكوى قائمة من انخفاض مستوى الكفاية والإنتاجية وعدم توفر المناخ الملائم للابتكار والمبادأة، وتظل إدارة التنمية بمعنى آخر مثقلة بأوزار البيروقراطية وسلبياتها. ومن المؤسف أن تظل محاولات الإصلاح الإداري في هذه الدول تتطلع إلى هذه المداخل التقليدية دون البحث عن المدخل الجوهري الذي تأتي هذه المداخل التقليدية مكملة له، وهو الذي يحقق للمداخل التقليدية الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.

والمتتبع لمحاولات الإصلاح الإداري في اكثر هذه الدول يجد أنها تركز على أهمية إنشاء هيئة مركزية للإصلاح الإداري إلى الدرجة التي يبدو فيها إنشاء هذه الهيئة المركزية وكأنه هدف في حد ذاته أو أن الإصلاح الإداري سيكون ناتجا تلقائيا يتحقق عندما تبرز مثل هذه الهيئة إلى حيز الوجود، ولا تخلو هذه المحاولات من التركيز على أهمية تبسيط الإجراءات

وإعادة التنظيم وكأن مجرد هذه التغيير الهيكلي الشكلي سيحقق تلقائيا المستوى العالي من الإنتاجية والكفاية. و يكاد التدريب يكمل هذه الحلقة من أوهام الإصلاح الإداري باعتبار إن إعداد البرامج التدريبية وانتظام الموظفين فيها أو إيفادهم الإنتاجية برامج تدريبية في الخارج سيكون ناتجة موظفون قادرون على حسن الأداء والمبادأة والابتكار والكفاية وكل الصفات التي تجعل إدارة التنمية قادرة على الاضطلاع بكل المهام والتبعات الجديدة.

انه قد يتم إنشاء هيئات مركزية للإصلاح الإجراءات وقد تتعدد الدراسات عن إعادة التنظيم وتبسيط إعداد، وقد يجري تطبيق هذه الدراسات أو بعضها، وقد تتعدد البرامج التدريبية وتتعدد مخرجات هذه البرامج التدريبية ومع ذلك يظل الأداء قاصرا، والمشاكل الإدارية تبدو جاثمة في مكانها، وقد يكون من بين الأسباب وراء ذلك عدم فعالية الهيئات المركزية أو عدم واقعية الدراسات المتعلقة بإعادة التنظيم وتبسيط إعداد أو سوء إعداد البرامج التدريبية أو سوء اختيار المتدربين أو غير ذلك من الأسباب، غير أن السبب الرئيسي يكمن في عدم اتباع المدخل الجوهري للإصلاح الإداري.

والمدخل الجوهري للإصلاح الإجراءات له مرتكزان أولهما المرتكز السياسي وثانيهما المرتكز الاجتماعي، ذلك انه لا يمكن النظر الإنتاجية الإداري الإجراءات على انه عملية إدارية بحتة يقوم بها الجهاز الحكومي تماما كما تقوم الشركة بإجراء أي تحسينات إدارية على بنيانها الإجراءات أو على أساليبها الإدارية، إن هذه التحسينات في البنيان وفي الأساليب تقوم بها الشركة تحت ضغط الظروف التي تفرضها المنافسة في سعي نحو رفع مستوى الكفاية والإنتاجية وتقليل للتكاليف وتلاف للإهدار، أما الجهاز الحكومي فلا يواجه ذلك الضغط ولا تلك الظروف، ومن ثم فإن الإداري الإجراءات ليس قرارا إداريا ولا عملية إدارية بحتة، هذا فضلا عن إن البيروقراطية ليست لديها القدرة أو حتى الرغبة في إصلاح نفسها. والمرتكز السياسي لا يعني مجرد الدعم الشكلي وان كان لمثل هذا الدعم بعض النتائج الإيجابية إلا أن المرتكز السياسي المقصود هو أن يكون الإداري الإجراءات برنامجا سياسيا تتمثل فيه رغبة السلطة السياسية واقتناعها الفعلي بأهميته القومية وليس مجرد برنامج سياسي ترفعه السلطة السياسية

شعارا كغيره من الشعارات.

إن إدارة التنمية في دول المنطقة ما تزال مشدودة في أنماطها وسلوكها الإنتاجية الرواسب المجتمعية. ولقد برز فعلا العديد من الأجهزة والمؤسسات والأنظمة التي لا تختلف في مظهرها عن الأجهزة والمؤسسات في اكثر الدول تقدما، إلا أنها فيما عدا ذلك المظهر تختلف جوهريا وتظل القدرة الإدارية هي محور ذلك الاختلاف. وإذا كانت الإدارة مفهوما جديدا في دول المنطقة، وإذا كانت المقومات المطلوبة للإدارة الكفأة حتى في قطاع الخدمات التقليدية لم تكن متوفرة، وإذا كانت الأجهزة والمؤسسات غير معروفة حتى عهد قريب، وإذا كان التعليم والرعاية الصحية والاجتماعية مفاهيم جديدة نسبيا، وإذا كانت التنمية مصطلحا حديثا في المنطقة لم تتحدد بعد أهدافه ولم يتبين مساره، وإذا كان العنصر البشري وهو العمود الفقري لإدارة التنمية لا تتوفر فيه متطلبات الكفاءة ولا يتوفر له المناخ الحافز على الأداء، وإذا كانت رواسب المجتمع القديم متأصلة الجذور وذات تأثير على السلوك الإجراءات وعلى اتخاذ القرارات فإن كل ذلك يصبغ إدارة التنمية بصبغة معينة، ولهذا فإن زيادة قدرات إدارة التنمية لا يقف عند حد إعداد البرامج التدريبية أو تحفيز الموظفين للالتحاق بها أو زيادة عدد الأجهزة والمؤسسات الحكومية والخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية أو التوسع في الأنشطة والمهام التقليدية والتنموية، وإنما يتطلب زيادة قدرة إدارة التنمية إلى جانب ذلك كله تغييرا في الإنسان، في نمط تفكيره وسلوكه سواء كان هذا الإنسان موظفا حكوميا أو موظفا في القطاع الخاص، أو صاحب عمل أو ربة بيت. ومثل هذا التغيير لا يحدث تلقائيا، ولا يمكن أن يحدث نتيجة للبرامج أو الخدمات أو الأجهزة والمؤسسات التي تنشئها دول المنطقة في سعيها نحو زيادة قدرات إدارة التنمية، ولهذا فإن زيادة قدرات إدارة التنمية لا تتم من خلال مدخل إداري فقط وإنما من خلال مدخل اجتماعي تربوي شامل أيضا.

والمرتكز الاجتماعي يقضي بأن يكون هناك إصلاح اجتماعي وتربوي شامل يعالج الجذور الأساسية للمشاكل الإدارية. إن التنظيم وإعادة التنظيم وتبسيط الإجراءات والبرامج التدريبية لن يتجاوز الإطار الشكلي ما لم يكن الأفراد يحملون من القيم ما يشجع على العمل و يقدر الإنتاجية. ولعل

هدف الإصلاح الإداري الرئيسي هو رفع مستوى الأداء والإنتاجيه، وطالما أن القيم التي يحملها الأفراد الذين يخططون برامج التنمية و يساهمون في تنفيذها وفي اتخاذ القرارات على مستوى التخطيط والتنفيذ تمثل قيما مناهضة للأداء والإنتاجية فإن مستوى الأداء والإنتاجية سيظل منخفضا حتى وان تعددت محاولات إعادة التنظيم وتبسيط الإجراءات وتعددت البرامج التدريبية وتعددت مخرجات هذه البرامج.

والمدخل البيئي لدراسة الإدارة في الدول النامية احتل مكانه بعد أن فشلت المداخل الأخرى في فهم وتقصى الواقع الإداري في هذه الدول، ولقد سقطت المداخل التقليدية للإصلاح الإداري في أعقاب العديد من برامج المعونة الفنية في حقل الإدارة والتي اتبعت المداخل التقليدية اقتناعا بأن جوهر المشكلة الإدارية يمكن التغلب عليه باتباع الأنماط التنظيمية والأساليب الإدارية السائدة في الدول المتقدمة، وكان الإنسان عنصرا مغفلا في هذه الدراسات والمحاولات رغم أن العملية الإدارية تعتمد على الإنسان. انه ما لم يحدث تغيير في قدرات هذا الإنسان ومفاهيمه وتوجهاته بحيث تكون دافعة وساعية لتحقيق المستوى الأعلى من الكفاية والإنتاجية فإن كل المداخل الأخرى الشكلية ستسقط لا محالة، لان الإنسان المنتظر منه أن يطبقها وان يتفاعل معها وان يستثمرها غير مقتنع بها أو لا تتفق المفاهيم التي تحملها هذه المداخل مع المفاهيم الراسخة في أعماقه.

والإصلاح الاجتماعي والتربوي الشامل يمكن أن يعتمد على عاملين رئيسيين:

1- التعليم:

ويقضى ذلك أن يكون التعليم منهاجا لغرس القيم التي تشجع على العلم ليس من أجل الحصول على الدرجة فحسب بل ينبت القدرة على التحليل والإبداع بدلا من التلقين والاستسلام الأعمى للتوجيه. والتعليم بهذا المعنى يحتاج إلى تغييرات جذرية في أهدافه ومناهجه، ويحتاج إلى إصلاح اجتماعي وتربوي للقائمين على إدارته والمدرسين الذين يحملون رسالته، إذ أن هؤلاء في الغالب مروا بأنظمة تعليمية وتربوية تستحسن التلقين والاستسلام الأعمى للتوجيه ولذلك فهم يؤدون نفس الدور الذي سبق أن عاشوه. ولهذا فإن أهداف التعليم ومناهجه وأساليبه لا تتغير تلقائيا بمجرد

صدور قرارات بذلك ما لم يكن الإنسان مقتنعا وراغبا وقادرا على تحقيق التغيير المطلوب في الأهداف والمناهج والأساليب.

2- الإعلام:

وليس ثمة شك في أن وسائل الاعلام المتعددة أكثر قدرة في الوصول الى أكبر قطاع من المواطنين بمن فيهم الأميون، ومن هنا فإن الاعلام يكتسب أهمية خاصة في تثقيف الاسرة وتوجيهها وغرس القيم التي تشجع على العمل وتحث على الانتاج. غير أن الإعلام لكي يؤدى هذه المهمة يحتاج إلى تغييرات كبيرة في أهدافه وتوجهاته تتجاوز كونه منبرا دعائيا أو مجرد وسيلة تسلية. ولعل هناك فجوة كبيرة بين المواطن والإعلام نتج عنها انعدام للثقة يقلل من قدرة الإعلام على حمل الأمانة التي يقتضيها الإصلاح الاجتماعي والتربوي الشامل.

إن برامج الإصلاح الإداري عموما لا يمكن أن تحقق النتائج المرجوة مالم يواكبها دعم سياسي ومالم تقترن بإصلاح تربو واجتماعي شامل ومتابعة دقيقة وأخذ بمبدأ الثواب والعقاب في أجهزة الإدارة العامة. ولعل من نافلة القول التأكيد على أن الإدارة جزء من المجتمع المحيط بها، وان السلوك الإداري في معظمه هو إفراز المجتمع المحيط أو على الأقل خاضع لتأثير هذا المجتمع المحيط. ولما كان الإصلاح الإداري المطلوب هو الإصلاح الذي يتجاوز التغيير الهيكلي إلى التغيير في الاتجاهات والسلوك فإن مثل هذا الإصلاح الإداري لا يمكن أن يؤتي ثماره مالم يواكبه إصلاح اجتماعي وتربوي شامل، ولا يتحقق الإصلاح الإداري في غياب الوعي المجتمعي أو في غياب أي دور لهذا الوعي المجتمعي في محاسبة الأجهزة البيروقراطية. و يبدو أن دول المنطقة واكثر الدول النامية تعاني من غياب الوعي المجتمعي كما تعاني من انعدام المؤسسات والتنظيمات القادرة على بلورة إفرازات الوعي المجتمعي وفتح القنوات أمامها لممارسة دورها في مساءلة الأجهزة البيروقراطية. ولهذا فإن البيروقراطية تظل عادة بمأمن من هذه المساءلة. ومن ناحية ثانية فإن أنظمة الثواب والعقاب التي قد تصدرها القيادة السياسية بمشورة القيادات البيروقراطية يظل تنفيذها في الغالب متروكا لجهاز أو أكثر من أجهزة البيروقراطية. ومن ثم فإن البيروقراطية تمسخ مثل هذه الأنظمة وتحولها إلى مجرد واجهة شكلية، ومن ناحية ثالثة فإن

الأجهزة البيروقراطية في أغلب الدول النامية تمارس دور المنفذ فدارة القيادة السياسية وتلتحم مصالحها مع مصالح تلك القيادة السياسية ولعل أغلبها استمرأ القيام بهذا الدور في ظل الحكم الأجنبي، ولا شك أن البيروقراطيه حتى في الدول المتقدمة تقوم بدور المنفذ لارادة السلطة السياسية إلا أن البيروقراطية في تلك الدول كونت لنفسها رصيدا كبيرا من الخبرة التكنوقراطية وتمكنت من أن تمارس إلى جانب دور المنفذ دور الناصح الأمين، كما أن القيادة السياسية ذاتها كونت تقليدا راسخا في تعاملها مع البيروقراطية واعتمادها عليها. ومجمل القول أن دور كل من القيادة السياسية والبيروقراطية أصبح محددا وواضحا إلى حد كبير. أما في الدول النامية ومن بينها دول المنطقة فإن القيادة السياسية ليس لها خط واضح في التعامل مع البيروقراطية، كما أن البيروقراطية لا تكاد تتجاوز دور المنفذ وتتدخل القيادة السياسية في كثير من اختصاصات البيروقراطية لانه ليس هناك حدود واضحة أو أدوار يبلورها الرصيد الطويل من التجربة.

إن الإصلاح الإداري في دول المنطقة يجب أن يتجاوز الاطار التقليدي وأن يتجنب مزالق النقل والتقليد. وعامل الوقت وعامل الندرة في القوى البشرية يمثلان بالنسبة لهذه الدول معطيات قد لا تتمثل في اكثر الدول النامية، ومن الإهدار في هذه الدول أن يدخل الإصلاح الاداري في الردهات البيروقراطية بينما يمضي الوقت وتزداد الاعباء والتبعات والمشاكل الملتصقة بظروف التنمية. وكلما مضى الوقت كلما كانت مداخل الإصلاح الإداري وبرامجه المحددة لمواجهة الأعباء والتبعات والمشاكل في فترة معينة غير صالحة لمواجهة الأعباء والتبعات والمشاكل المتراكمة والجديدة في فترة أخرى.

والإصلاح الإداري جانب من جانب التنمية، وإذا كانت التنمية عملية متشعبة ذات جوانب سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية فإن الإصلاح الإداري رغم أنه يمثل الجانب الإداري في التنمية يبدو في حقيقته عملا ذا طبيعة سياسية وإدارية واجتماعية وثقافية. وإذا كانت التنمية تعتمد في الدرجة الأولى على الدعم السياسي الفعلي والإصلاح الاجتماعي والتربوي وتطوير القوى البشرية فإن الإصلاح الإداري يعتمد على ذلك أيضا، ولعل

هذا يوضح أن كل جانب من جوانب التنمية يظل مؤثرا ومتأثرا بكل العوامل المتداخلة والمتفاعلة في إطار التنمية، والإصلاح الإداري كذلك.

4 النموذج الأنسب لإدارة التنمية

تؤدي كل من الأجهزة الحكومية العادية والمؤسسات والشركات العامة وشركات القطاع الخاص أدوارا متفاوتة في تنفيذ أو الإشراف على تنفيذ العديد من برامج ومشاريع التنمية وتحدد السياسة العامة المتبعة طبيعة وحجم الدور الذي يقوم به كل نمط من هذه الأنماط الإدارية، كما أن الظروف التاريخية والاقتصادية والإدارية تتحكم إلى حد كبير في تحديد طبيعة وحجم ذلك الدور.

١ - الأجهزة الحكومية

تلعب الأجهزة الحكومية دورا كبيرا في تنفيذ أو الإشراف على تنفيذ العديد من برامج ومشاريع التنمية، وطبيعة هذه الأجهزة والنمط التنظيمي والسلوكي الذي درجت عليه لا ينسجم مع ما تتطلبه هذه المهام الجديدة. وقد سبق التعرض بإسهاب للعديد من سيئات البيروقراطية التي تكتنف هذه الأجهزة الحكومية، والعراقيل التي تعترض الإصلاح الإداري أو تقلل إلى حد كبير من فرص نجاحه. ولا شك أن اضطلاع هذه الأجهزة بدور فعال في التنمية

يتطلب تغييرا جذريا، ومثل هذا التغيير الجذري قد يستحيل حدوثه لأنه يخالف التيار البيروقراطي ويخالف طبيعة البيروقراطية، أو قد يحدث ببطء ويستغرق زمنا طويلا ولا يمكن خلال كل ذلك الزمن أن تضطلع البيروقراطية بالمهام الجديدة بكفاءة وفعالية. ورغم أن تجارب أكثر دول المنطقة مع الأجهزة الحكومية في صورتها الجديدة هي تجارب محدودة فإن هذه التجارب تعطي مؤشرات كافية للحكم على عدم فعالية هذا النموذج لإدارة التنمية إضافة إلى أن هناك رصيدا متراكما من تجارب الدول النامية الأخرى يؤكد هذه الحقيقة.

ولا شك أنه لا يمكن إلغاء دور الأجهزة الحكومية في التنمية، ولكن يجب التوفيق بين قدرات هذه الأجهزة والبرامج والمشاريع التي يوكل إليها أمر تنفيذها بحيث يتوافق ذلك مع تحقيق مخرجات تتمثل فيها الكفاية والفاعلية، بدلا من إرهاق هذه الأجهزة تحت وطأة العديد من البرامج والمشاريع التي تمثل أعباء أكبر بكثير من قدرة هذه الأجهزة على الاضطلاع بها بكفاية وفاعلية. ويجب السعي إلى إيجاد جهاز إداري له حد أدنى من الفعالية والكفاية وإيقاف التوسع الهيكلي بإنشاء أجهزة جديدة كلما برزت مهمة جديدة، لأن مثل هذا التوسع سيضيف رصيدا جديدا من المشاكل الإدارية ولا يساعد كثيرا في حل الاختناقات الإدارية التي سببها الازدياد المتعاظم في المهام والأعباء الملقاة على عاتق الأجهزة الحكومية.

إن قدرة الأجهزة الحكومية على أداء الخدمات التقليدية بكفاية وفاعلية سيكون له تأثيرات كبيرة على تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية وإن اضطلعت بالنصيب الأكبر في تنفيذها المؤسسات والشركات العامة أو شركات القطاع الخاص. ولا شك أن المهام الجديدة قد خلقت مهام جديدة أخرى في إطار الخدمات التقليدية التي تضطلع بها الأجهزة الحكومية، فالحفاظ على الأمن والنظام وتيسير الخدمات الصحية والتعليمية والرعاية الاجتماعية تمثل أعباء تزايدت في حجمها وربما في طبيعتها في غمرة التغييرات الاجتماعية والاقتصادية المصاحبة لعملية التنمية، ومثل هذه الخدمات ذات مساس مباشر ببرامج ومشاريع التنمية، وإذا كانت الأجهزة الحكومية قادرة على أداء مثل هذه الخدمات في الحدود الدنيا من الكفاية والفعالية فإن ذلك سيساعد إلى حد كبير على تنفيذ برامج ومشاريع التنمية.

وستظل الأجهزة الحكومية في كل الأحوال مسؤولة عن إعداد وتنفيذ السياسات والأنظمة المتصلة ببرامج التنمية، ومن الأمثلة على ذلك سياسات الاستقدام وأنظمة الاستيراد، وأنظمة تصنيف المقاولين والسجل التجاري والأنظمة التي تحكم إنشاء المؤسسات والشركات العامة، وكذلك الأنظمة التي تحكم إنشاء الشركات الخاصة، وهكذا يتضح أن الأجهزة الحكومية ستظل لها اليد العليا في تنفيذ برامج ومشاريع التنمية بطريق مباشر أو غير مباشر، ومن الواضح أن تعاظم المهام التقليدية بجانب الازدياد المضطرد في المهام التنموية وتصدي الأجهزة الحكومية لأداء الجزء الأكبر منها في وقت لا تملك فيه هذه الأجهزة إلا قدرات محدودة جدا سيشل هذه الأجهزة حتى عن أداء الخدمات التقليدية بالصورة المطلوبة، وليس معنى ذلك أن لدى هذه الأجهزة القدرة على أداء تلك الخدمات بكفاية وفاعلية ولكن سيكون توفير القدرة الإدارية لأداء مثل هذه الخدمات في الحدود الدنيا من الكفاية والفعالية أمرا أقل صعوبة وأكثر احتمالا من محاولة توفير القدرة الإدارية التي تمكن هذه الأجهزة من أداء كل تلك المهام التقليدية والتنموية التي تنوء بأدائها.

2- القطاع الخاص

إن الأمر يقتضي لكسر هذه الحلقة المفرغة لإدارة التنمية في دول المنطقة أن يلعب القطاع الخاص دورا اكبر في عملية التنمية من الدور الذي يلعبه حاليا إن كان له دور يذكر، وقد أكدت بعض الآراء في ندوة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر[1] 1980م على أنه يجب أن يلعب القطاع الخاص دورا اكبر، وأنه يجب الاستفادة بإشراكه في إعداد وتنفيذ خطط وبرامج التنمية، وفي الاستقصاء الذي تم توزيعه على عدد من المسؤولين في الحكومة والقطاع الخاص[2] أكدت النسبة الكبرى من العاملين في القطاعين أن مهام التنمية ليست قاصرة على الأجهزة الحكومية، وربما لا يملك القطاع الخاص القدرة في البداية على أن يقوم بدور كبير خصوصا أنه يعاني بعض ما تعانيه الأجهزة الحكومية غير أنه إن توفر له المناخ الملائم وأعطى الفرصة لكي ينمو ولكي يكون رصيدا طيبا من الخبرة والتجربة فانه سيكون أقدر على الأداء الفعال بحكم أن طبيعته تقتضي منه

السرعة في اتخاذ القرارات وفي تجنب الإهدار والضياع وفي تخفيض التكلفة وفي الارتفاع بمستوى الأداء، ولعل الدول المتقدمة كان مرتكزها الأساسي فيما وصلت إليه من تقدم هو القطاع الخاص، غير أنه تجب الإشارة إلى أن الأجهزة الحكومية إن مدت سلطانها على القطاع الخاص وفرضت عليه الكثير من الإجراءات والقيود البيروقراطية في توجيهها وتنظيمها لهذا القطاع فان ذلك سيحد كثرا من قدرته على ممارسة دور فعال في مسيرة التنمية. ويجدر بنا ألا نتوقع من القطاع الخاص أن يعطي اكثر مما يملك، كما يجب علينا ألا ننسى أن القطاع الخاص في هذه الدول حديث النشأة محدود الفعالية والتجربة وأنه قد اجتاحته أيضا أوبئة الفساد فزعزعت من ولائه وانتمائه والتزامه بالمصلحة الوطنية، ولعل التأكيد على أهمية دور القطاع الخاص يعتمد في الدرجة الأولى على أن هذا القطاع بطبيعته أقرب إلى إدارة التنمية وما تتطلبه من مبادأة ومبادرة وسرعة في اتخاذ القرارات وتحقيق لمبدأ الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

إن إدارة التنمية تحتاج إلى كل مهارات إدارة الأعمال من قدرة على المبادأة والابتكار وتحمل المخاطرة، كما تحتاج إلى مناخ إدارة الأعمال الذي يسعى دائما إلى البحث عن الأفضل وحشد الجهود من أجل البحث والتطوير، غير أن ذلك يتوفر لإدارة الأعمال في الدول المتقدمة ولا يتوفر لها في الدول النامية.

إن القطاع الخاص في دول المنطقة ما زال يعيش على هامش التنمية وفتاتها وما تجود به عليه البيروقراطية من عقود مشاريع ومناقصات، و يكاد يكون دوره طفيليا يعتمد على الوكالات والعمولات، و بحكم أن الكيان الاقتصادي لهذه الدول يعتمد اعتمادا يكاد يكون كليا على النفط، ولما كان الجهاز الحكومي يستأثر بالإيراد في الإنفاق على المهام والأعباء المنوطة به، أو ما عداها. ولما كان الجهاز الحكومي في هذه الدول وغيرها ميالا بطبيعته للتسلط والهيمنة فإنه من غير المتوقع أن يفسح المجال للقطاع الخاص ليكون قوة جديدة، وهكذا فان القطاع الخاص يواجه عدة معوقات لنموه، من بينها:

- البنيان الاقتصادي.
- تسلط الجهاز الحكومي.

- ضعف التجربة لدى القطاع الخاص.
- هيمنة العمالة الوافدة.

ويرى البعض أن القطاع الخاص لا يمكن أن يلعب في هذه الدول الدور الذي لعبه في الدول المتقدمة، وأنه من الخطورة بمكان تسليم زمام التنمية الاقتصادية إلى القطاع الخاص بحيث تبقى الإدارة العامة إدارة خدمية وإجرائية، ذلك أنه قد يأتي يوم تفر فيه رؤوس الأموال و يذهب القطاع الخاص بالغنيمة وتكون الإدارة في وضع لا تحسد عليه و يدفع الإنسان الثمن غاليا[3] وانطلاقا من السياسة الاقتصادية التي تميل إليها هذه الدول والتي تعتمد على الاقتصاد الحر وأهمية إفساح المجال للقطاع الخاص فان بعض هذه الدول بدأ يلمس أهمية الحاجة إلى إشراك القطاع الخاص ليس في عملية التخطيط فحسب ولكن في عملية تنفيذ الخطط بحيث يكون دوره اكبر بكثير مما هو عليه الآن، وفي المملكة العربية السعودية[4] لم يساهم القطاع الخاص حتى الآن مساهمة تذكر في عملية التخطيط رغم مرور خطتين خلال العقد المنصرم، و يتزايد الشعور بأهمية إشراك القطاع الخاص بشكل مباشر ذلك أنه رغم مسؤولية الحكومة عن إعداد برامج التنمية ودعمها فان مسؤولية تنفيذ الخطط تقع إلى حد كبير على عاتق القطاع الخاص ولو من الناحية التعاقدية البحتة. وتتجه سياسة التخطيط في المملكة العربية السعودية إلى الاعتراف بإمكانات القطاع الخاص وقدرته على المساهمة في تحقيق أهداف التنمية، خصوصا أنه توفرت للقطاع الخاص إمكانات وقدرات أفضل من ذي قبل وزاد إسهامه في الناتج المحلي الإجمالي إلى ضعفين منذ عام 1394هـ، فضلا عن أن مجال نشاطه قد توسع كثيرا فلم يعد قاصرا على التجارة وإنما أصبح يشارك في كافة قطاعات الاقتصاد وعلى الأخص في الصناعة والزراعة والفندقة والبناء والتشييد.

وتتجه السياسة العامة إلى مشاركة الدولة في النشاط الاقتصادي إذا كان القطاع الخاص عاجزا أو عازفا عن ذلك، أو إذا كان من الضروري تدخل الدولة مباشرة في إدارة وتنفيذ بعض المشاريع لأسباب استراتيجية. كما تقضي سياسة الدولة أن يتولى القطاع الخاص أساسا تنمية القطاعات الإنتاجية وأن يكون دور الدولة مساندا وحافزا للقطاع الخاص في القيام

بمهامه، واتباعا لنفس السياسة فإن الحكومة تعتبر دورها في إدارة تنفيذ بعض المشاريع دورا استراتيجيا مرحليا، ولذلك فمن الممكن أن تنتقل هذه المشاريع إلى القطاع الخاص. وتتجه الدولة إلى التوسع في الخدمات التسهيلية والقروض التي تمنح للقطاع الخاص غير أن ذلك لم يؤد إلى النتيجة المرجوة، ذلك أن القطاع الخاص تعوزه القدرة على المخاطرة وتعوزه المهارة العلمية ويحتاج إلى ترشيد في عملية اتخاذ القرار، وقد هيأت له الوفرة المالية وظروف الكسب السريع أن يمارس المضاربات العقارية بدلا من الاستثمار في مشاريع إنتاجية. ورغم أن القطاع الخاص لعب الدور الحاسم في التنمية في أكثر الدول المتقدمة فقد كان ذلك في ظل ظروف ومعطيات معينة وعلى مدى زمني طويل نسبيا ولهذا فإنه ليس من المنتظر أن يلعب القطاع الخاص هذا الدور الحاسم في أكثر الدول النامية. وإذا كان القطاع الخاص في تجارب بعض الدول المتقدمة قد ارتبطت به كل مفاهيم الكفاية والإنتاجية والفعالية في الوقت الذي وصمت فيه الإدارة العامة بكل صفات البيروقراطية التي لا تستوعب مفاهيم الكفاية والإنتاجية والفعالية فإن هذا الوضع لا ينطبق بالضرورة على اكثر الدول النامية، إذ تكاد تكون هذه المفاهيم غائبة عن ساحة القطاع الخاص وساحة القطاع الحكومي. ولعل المدخل الغربي إلى التنمية انطلاقا من واقع تجربته يؤكد على أهمية دور القطاع الخاص في الوقت الذي يركز فيه المدخل الشرقي على أهمية القطاع العام، وتجارب الدول النامية وهي لا تتجه في بعض الأحيان اتجاها عقائديا في تحديد دور القطاع العام أو القطاع الخاص قد تكون أقرب إلى المدخل الشرقي رغم أنها بعيدة عنه عقائديا. وفي كل الأحوال فإنه يندر أن توجد في هذه الدول سياسة واضحة تحدد المهام التي توكل للقطاع العام وتلك التي تترك للقطاع الخاص وإن كانت هناك بعض المؤشرات.

إن تكلفة المشاريع التنموية تكون عادة أقل عندما يقوم بتنفيذها القطاع الخاص، ويحدث عادة أن تتفاوت هذه التكاليف عندما يقوم القطاع العام بتنفيذها، وتوجد شواهد عديدة على ذلك في الدول النامية. غير أنه من الصعب أن نتصور دائما أن المشاريع التي يقوم بها القطاع الخاص أقل تكلفة في ظروف الدول النامية عموما وفي ظروف الوفرة التي تعيشها دول

المنطقة، هذا إذا افترضنا توفر القدرة لدى القطاع الخاص للقيام بتنفيذ تلك المشاريع، إذ من المعروف أن القطاع الخاص في هذه الدول يتسابق للقيام بتنفيذ مشاريع لصالح القطاع العام ولقصور التجربة والكفاءة لديه فإن تكاليف التنفيذ عادة ما تكون كبيرة، ويضاعف من ذلك الشعور السائد بأهمية اغتنام الفرص لتحقيق أكبر قسط من الكسب السريع، ولهذا فإن تكاليف التنفيذ في الحالين ستكون كبيرة، هذا فضلا عن أن العمالة الوافدة تهيمن إلى حد كبير على القطاع الخاص وقد تديره بصورة كاملة في بعض الأحيان وحتى حين تتجه بعض هذه الدول إلى وضع الأنظمة التي تقصر حق ممارسة الأعمال التجارية وأعمال المقاولات على المواطنين فإن العمالة الوافدة تظل هي المحرك الرئيسي لهذا القطاع، وان لم تبرز على الواجهة، وقد يقلل ذلك من إنتاجية المواطن ومساهمته الفعلية في النشاط الاقتصادي طالما كان بالإمكان تحقيق الكسب والثراء بطريق ميسور.

ولعل دول المنطقة في ظل الوفرة المالية وفي مرحلة محدودة من مراحل إرساء قواعد التنمية تحتاج إلى الفاعلية اكثر مما تحتاج إلى الكفاية، وحين ترسى تلك القواعد تلتحم حاجتها إلى الفعالية مع حاجتها إلى الكفاية، وبديهي انه ليس من الضروري في هذه المرحلة البحث عن البديل الذي يحقق التكلفة القليلة بقدر البحث عن البديل الذي يحقق الهدف وان كانت التكلفة اكثر من المتوقع. ومشكلة إدارة التنمية إنها إدارة التنظيمات الكبيرة سواء في القطاع الحكومي أو القطاع الخاص، وإذا كانت الدول النامية يعوزها القدرة على إدارة التنظيمات الصغيرة بالكفاية والفاعلية المطلوبتين فإن قدرتها على إدارة التنظيمات الكبيرة مسألة مشكوك فيها، ذلك إن هذه التنظيمات تحتاج إلى كفاية خاصة وقدرات إدارية أعلى من تلك التي تتطلبها التنظيمات الصغيرة. ولعل الدول المتقدمة مرت بمراحل تدريجية وفي مدى زمني طويل نسبيا ابتداء بالتنظيمات الصغيرة وانتهاء بالتنظيمات الكبيرة أما الدول النامية فإنها ولجت إلى عالم التنظيمات الكبيرة دون أن تمر بتلك المراحل التدريجية ودون أن تتكون لها القدرة والتجربة لإدارة التنظيمات الصغيرة. ولا شك إن المشروعات الإنتاجية الضخمة وهي التي تمثل العمود الفقري لخلق القاعدة القادرة على العطاء الذاتي المستمر تحتاج إلى قدرات أعلى كثيرا من تلك التي تحتاجها المشروعات الخدمية

الصغيرة، وهنا يكمن التحدي الذي تواجهه الدول النامية في محاولتها خلق القدرة المحلية على إدارة هذه المشروعات الضخمة بدلا من إيكالها للخبرة الأجنبية.

3- المشروعات العامة

و يرى آخرون إن المشروعات العامة تمثل النهج الأسلم والأقدر على تحقيق أهداف التنمية خصوصا في غياب القطاع الخاص الفعال واضطرار الدولة إلى التدخل لإدارة العديد من المشاريع الاقتصادية مباشرة.(5) ولا شك إن المشروعات العامة كنمط إداري استحوذ على الاهتمام في الدول النامية والمتقدمة وتزايدت أعداد المشروعات العامة بصرف النظر عن المنهج السياسي أو الاقتصادي الذي تتبناه الدولة. و يبدو أنه لا مفر من اللجوء إلى استخدام المشروعات العامة على نطاق واسع في الدول النامية المتطلعة إلى التنمية، ومن الواضح أن المبرر الرئيسي وراء إنشاء المشروعات العامة هو عدم قدرة الأجهزة الحكومية العادية على إدارة المشاريع في المجالات الاقتصادية التي بدأت ترتادها الدولة بشكل مباشر من واقع التزامها بالمسؤولية تجاه تحقيق أهداف التنمية، ولهذا فإن المشروعات العامة تختلف في طريقة إدارتها وفي طبيعة مهامها عن الأجهزة الحكومية العادية إذ هي مشروعات تملكها الدولة أو تشارك في رأسمالها، أما فيما عدا ذلك فهي أنماط تتماثل مع الشركات الخاصة من حيث طريقة إدارتها وطبيعة مهامها. والحكمة من وراء ذلك إن هذه المشروعات العامة يمكن أن تدار بنفس الطريقة التي تدار بها المؤسسات الخاصة وأن تحقق نفس الدرجة من الكفاءة والفاعلية مع كل ما تتطلبه الإدارة في القطاع الخاص من سرعة في اتخاذ القرارات، وتجنب للإهدار والضياع وتخفيض التكلفة، وبمعنى آخر تحقيق الكفاية والإنتاجية المرتفعة.(6)

وقد تتعدد أنماط المشروعات العامة غير أن إبرازها هما نمط المؤسسات العامة والشركات العامة. ولاشك أن تجربة دول المنطقة مع المشروعات العامة تجربة محدودة وان تفاوتت من دولة إلى أخرى، ففي الكويت يبرز نمط الشركات العامة كنمط غالب على نمط المؤسسات العامة، بينما في المملكة العربية السعودية ما زال نمط المؤسسات العامة غالبا رغم الاتجاه

في الآونة الأخيرة إلى الأخذ بنمط الشركات العامة. وقد تكون المبررات أقوى لاستخدام نمط المؤسسات العامة في الحالات التي تملك فيها الدولة المشروع ملكية تامة وإذا كان المشروع ذا أهمية قومية كبرى، ولكن الدولة تميل إلى استخدام نموذج الشركة العامة في حالات معينة منها أن الحكومة قد تضطر إلى تملك اسهم في شركات خاصة قائمة حين تمر تلك الشركات بظروف صعبة ويكون وضعها ذا مساس بالاقتصاد الوطني، أو قد تفعل ذلك لضمان إنتاج أو خدمة معينة لها أهميتها القومية، وخصوصا في الحالات التي لا تدر فيها تلك الخدمات أو المنتجات ربحا مناسبا، وقد تنشئ الحكومة مشروعا عاما وتعطيه الدعم الكافي حتى يثبت على قدميه ثم تطرح بعد ذلك المشروع أو جزءا منه للاكتتاب العام. ولا شك أن الشركات العامة اقرب إلى نمط الشركات الخاصة خصوصا إنها تخضع عادة لنفس النظام الذي تخضع له الشركات الخاصة، ولذلك فإن ما تمتع به من حرية ومرونة اكبر من ذلك القدر الذي تتمتع به المؤسسات العامة، وتضعف حجة الأجهزة الرقابية في سحب الأنظمة والقواعد المتعلقة بالخدمة المدنية أو النواحي المالية أو المحاسبية السائدة في الأجهزة الحكومية على مثل هذه الشركات.

إن لجوء هذه الدول إلى المشروعات العامة لإدارة العديد من المشروعات الاقتصادية والصناعية تأكيد لأهمية المشروعات العامة في تحقيق أهداف التنمية بما في ذلك تنويع مصادر الدخل. ويبدو أن الوفرة المالية كانت عاملا مساعدا في ازدياد عدد المشروعات العامة وارتياد الدولة-ولو بصفة مؤقتة-مجالات يرتادها القطاع الخاص عادة. ولا يوجد هناك إطار محدد لسياسة هذه الدول تجاه المشروعات العامة، ولذلك تتباين الأنشطة التي تدار بواسطة مشروعات عامة بين هذه الدول رغم التماثل الكبير بينها في المنهج السياسي والاقتصادي. ومع ذلك فإن التوجه هو نحو المشروعات العامة الصناعية والمتصلة عادة بالنفط والغاز، وتمثل المؤسسات المالية الدرجة التالية في الانتشار في هذه الدول، ومن غير المستغرب أن يكون التوجه نحو هذه المشروعات إذ إن النفط يمثل المورد الرئيسي والقاعدة الميسورة للصناعة المتصلة به، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان الوفرة المالية تشجع على ازدياد عدد المؤسسات المالية. ولما كان القطاع الخاص

يفتقر إلى رأس المال الكبير الذي تحتاجه مثل هذه الصناعة إضافة إلى افتقاره للمهارة التقنية والإدارية فضلا عن توجه القطاع الخاص نحو المكاسب الميسورة في مجالات أخرى فان الدولة عادة ما تمتلك هذه المشروعات الصناعية خصوصا إنها تمثل قوام الصناعة فيها وترتبط ارتباطا وثيقا بمسيرتها التنموية، وقد تتجه اكثر هذه الدول وهي تعوزها القدرة والمهارة التقنية والإدارية-وان توفر المال-إلى الدخول في مشاريع مشتركة مع شركات أجنبية.

إن هناك في الغالب اتفاقا في الرأي على أن الإدارة الحكومية (الإدارة العامة) ليست مهيأة للقيام بدور فعال في التنمية ولذلك فإن النمطين اللذين يمكن أن يلعبا دورا أفضل في التنمية هما المشروع العام والقطاع الخاص. ولعل هناك العديد من الظروف التي تعوق قيام هذين النمطين بالدور المطلوب، فالقطاع الخاص-كما سبقت الإشارة - حديث النشأة وتعوزه المهارة والقدرة والتجربة، كما أن هذا القطاع يعتمد اعتمادا كليا على الحكومة بحكم هيمنتها على الاقتصاد هيمنة كاملة. هذا إلى جانب أن القطاع الخاص يحجم عن الدخول في مشروعات إنتاجية و يتهافت على المضاربات العقارية والوكالات التجارية والسمسرة سعيا وراء الكسب السريع، ولا شك أن ذلك ساعد على توجه القطاع الخاص وجهة غير منسجمة مع دوره المطلوب في التنمية.

والمشروع العام في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية قد يواجه الكثير من الظروف التي تحد من دوره في التنمية، إذ أن المشروعات العامة في دول المنطقة قد نشأ أكثرها عشوائيا دون وجود إطار محدد أو برنامج واضح يحدد عدد المشروعات العامة وأنماطها والمجالات التي تعمل فيها بحيث يكون ذلك مبنيا على دراسة للاحتياجات المستقبلية وفق خطة معروفة. ولقد تمت الإشارة من قبل إلى أن العديد من المشروعات العامة تم إنشاؤها في ظل الوفرة المالية وجاء اتخاذ القرار في كثير من الأحيان بدافع هذه الوفرة، ولذلك فانه قد لا يكون مرتكزا على الاستخدام الأمثل لهذه الموارد المالية في مشروعات عامة مدروسة ولها دورها الفعال في التنمية.

ووضع المشروعات العامة في دول المنطقة هو وضع لا يمكنها حتى الآن من أداء دورها الفعال، فبالإضافة إلى ما تعانيه من عدم وضوح الأهداف

وعدم كفاية الجهود المبذولة من أجل تحقيق هذه الأهداف يتواجد الشعور الغالب بتدني مستوى أدائها وتخبطها في اتخاذ القرارات وضعف اهتمامها بالأساليب والوسائل الإدارية الحديثة وغياب التخطيط والمتابعة والتقويم وانحسار مرونتها واستقلالها.

وفي كل دول المنطقة لا يوجد قانون أو نظام عام يحكم المشروعات العامة، ولهذا فان المشروعات العامة قد تتمتع بمعدل متفاوت من الاستقلال، وقد لا يكون ذلك بالضرورة متوافقا مع حاجة المشروعات العامة، وتعتمد المسألة في كثير من الأحيان على الثقل الشخصي أو العلاقة الشخصية، وهذا العامل يلعب دورا حاسما في التأثير على المشروع العام ونسبة تواجده تؤثر كثيرا على المرونة الفعلية التي يتمتع بها المشروع العام والصلاحيات الفعلية التي يمارسها.

ومن البديهي إن نجاح المشروع العام لا يقاس عادة بربحيته، إلا أن اعتماد المشروع العام على تدفق الإعانة المالية من الحكومة وفي ظل الوفرة المالية ربما يكون له الكثير من الآثار السلبية على الكفاية الإدارية ذلك إن هذه الكفاية تتطلب الاستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية. وقد تتحقق الفاعلية في بعض الأحيان وهي تحقيق الناتج أو الهدف المطلوب، ولكن ذلك على حساب الكفاءة أو بمعنى آخر عدم تجنب الإهدار في الموارد. غير أن واقع النتائج التي حققتها المشروعات العامة في دول المنطقة هو أقل كثيرا من الأهداف التي كان من الممكن تحقيقها، خصوصا إذا أخذنا في الاعتبار حجم الإمكانات المالية والفرص المتاحة لهذه المشروعات. ولعل أبرز تلك النتائج انخفاض العائد المالي والاقتصادي وقلة المواطنين العاملين في هذه المشروعات والتبعية التقنية والإدارية [7].

ولعل من نافلة القول التأكيد على أن الظروف التي يعمل فيها المشروع العام لا تختلف كثيرا عن مزيج من الظروف التي تعمل فيها الأجهزة الحكومية والظروف التي يعمل فيها القطاع الخاص، والمشكلة إن المشروع العام يحتوي على مزيج من سلبيات في الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص. وقد يعطي هذا النمط البيروقراطي الأجهزة الحكومية ممارسة أنشطة هامة بأسلوب بيروقراطي، ولكن في إطار ما يرتبط بالقطاع الخاص من مرونة انتهازية وحوافز مغلوطة. ومعظم الأفراد في هذه المشروعات بيروقراطيون. وانطلاقا

من الحافز الأكبر الذي يعطيه القطاع الخاص فإن الموظفين الحكوميين هم الذين يجدون الفرصة سانحة في الغالب للحصول على حوافز أفضل فيهاجرون إلى المشروعات العامة، ولما كان المشروع العام أصلا يمثل نمطا ينتظر منه أن يبتعد عن سلبيات الإدارة الحكومية فانه من خلال هذا التدفق من الموظفين يغرق في تلك السلبيات. ذلك أن هؤلاء البيروقراطيين الذين انصهروا في بوتقة الإدارات الحكومية وألفوا أنماطا معينة من السلوك الإداري يصبح بأيديهم اتخاذ القرارات في المشروعات العامة أو على الأقل المشاركة في اتخاذ القرارات أو التأثير على متخذي القرار، و يبدو أنه حتى ولو كان الدفق الأكبر من القطاع الخاص-وهو غير متوقع-فان هذا القطاع في دول المنطقة لم يملك بعد رصيدا من الخبرة والتجربة في إدارة مشروعات ضخمة وقد لا يكون من وراء النازحين من القطاع الخاص إلى المشروعات العامة إثراء يفيد هذه المشروعات. وقد يكون الاعتماد على الخريجين الجدد وتدريبهم التدريب الكافي الحل الأسلم لمعضلة القوى البشرية في المشروعات العامة. ولعل من أخطر العوامل التي تؤثر على فعالية المشروعات العامة حسن اختيار القيادات الإدارية و يبدو في الكثير من الدول النامية إن المشروعات العامة تمثل أرضا خصبة لتوزيع الغنائم الوظيفية والاستئثار بالمزايا والحوافز المالية ولذلك فقد يأتي إلى المراكز القيادية في هذه المشروعات أفراد ليسوا مؤهلين أصلا لإدارة هذه المشروعات، وهكذا فان المرونة في سياسات التوظيف المطلوبة في هذه المشروعات لتحقيق استقطاب الكفاءات الأفضل قد تكون في نفس الوقت ثغرة كبيرة ينفذ منها المستفيدون من كل ألوان المحسوبية وهي تهدم تماما الحكمة وراء المرونة المطلوبة.

ونموذج المشروع العام نموذج مثالي، يتعرض لواقع إداري غير سليم في الدول النامية يسوقه إلى الفشل. وتجارب الدول النامية عموما تشير إلى بداية تتسم بالحماس بالنسبة للمشروعات العامة وتتميز برسوخ مفهوم الاستقلال والمرونة وتنتهي بنهاية يفتر فيها ذلك الحماس ويرسخ مفهوم الرقابة والإشراف. ورغم أن التوازن بين الاستقلال والرقابة أمر من الصعب تحقيقه حتى في الدول المتقدمة كالولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا، فان القضية في الدول النامية ليست قضية عدم التوازن فحسب، ولكنها قضية النشأة العشوائية للمشروعات العامة ثم المسار غير السليم لها. وينشأ في

معظم الأحيان عدد كبير من المشروعات العامة خلال فترة وجيزة وتناط بها أهداف أكبر من حجمها وإمكاناتها. وقد تنشأ المشروعات العامة في كثير من الأحيان عندما يراد لأنشطة معينة أن تفلت من القيود والقواعد الإدارية والمالية التي تحكم الأجهزة الحكومية العادية بصرف النظر عن كون النشاط ذا طبيعة مختلفة أو غير مختلفة عن الأنشطة الحكومية التقليدية. وقد لا يكون هناك أحيانا مبرر منطقي من الناحية الاقتصادية لإنشاء المشروع العام، ومع هذا فإن هناك اعتبارات سياسية قد تكون هي الدافع الأساسي لإنشائه. و يشير تقرير للأمم المتحدة إلى أن مجرد حصول الدولة على الاستقلال قد يكون دافعا إلى زيادة ونمو المنشآت العامة[8]. كما يشير التقرير إلى أن سبب إقامة مشروع الحديد والصلب في بعض البلدان هو العزة القومية، وقد ينطبق ذلك على الخطوط الجوية. كما أن كثيرا من المنشآت العامة أنشئت لتوفير العمالة. ويبدو أن الأهداف الاجتماعية في كثير من الدول كانت من بين أسباب إقامة المنشآت العامة[9] وقد لا تكون للمعايير الاقتصادية في مثل هذه الأحوال القول الفصل. ورغم أنه كثيرا ما ينص على ضرورة إعداد دراسات للجدوى الاقتصادية تكون مرتكزا لاتخاذ القرار حول إنشاء المشروع العام، فان هذه الدراسات لا تتم في بعض الأحيان، وقد لا تخرج في أحيان أخرى عن كونها جزءا من الإجراءات الشكلية لإنشائه.

إن المشروعات العامة في دول المنطقة تعاني من تردي أدائها ويعزى ذلك في كثير من الأحيان إلى تدني فعالية الرقابة عليها والى الخلل في بنائها التنظيمي والإداري وندرة القيادات الإدارية القادرة على إدارة هذه المشروعات الضخمة، فضلا عن التأثيرات السلبية للبيئة الاجتماعية والاقتصادية التي تحيط بهذه المشروعات. والمشروعات العامة شأنها شأن القطاعات الأخرى لا تعمل في فراغ وإنما تتأثر وتؤثر في البيئة المحيطة، ولقد كان من المنتظر أن يكون دور المشروعات العامة رائدا وقياديا في ضرب المثل الأعلى للقطاع الخاص وإكسابه القدرة على المغامرة وتحقيق الأداء الأمثل اعتمادا على القدرات الإدارية والتقنية واعتمادا على المنهج الكفء في اتخاذ القرارات، كما أنه كان من المنتظر أن تخلق المشروعات العامة رصيدا متزايدا من الكفاءات الوطنية وهذا الرصيد في الوقت الذي

يتحمل فيه أداء المهام داخل المشروعات العامة يساعد على تغذية القطاع الخاص بمثل تلك الكفاءات التي يحتاجها هذا القطاع، وهذا في نفس الوقت يقلل من التبعية التقنية والإدارية للخبرة الأجنبية ومؤسساتها وذلك في حد ذاته تخلص من ربقة الاستعمار التقني الذي يتحكم في مسيرة التنمية في هذه الدول وغيرها من دول العالم الثالث.

والمشروعات العامة في دول المنطقة لم تكون بعد رصيدا من التجربة والخبرة، إذ لم تزل عثراتها كثيرة، والفجوة بين الآمال التي كانت معلقة عليها وبين إنجازاتها فجوة كبيرة، وفي هذه المجتمعات التي تعاني من ندرة القوى العاملة المدربة، وقلة الرصيد من التجربة الإدارية وحداثة الانفتاح على التقنية الجديدة يصعب أن تحقق المشروعات العامة ما أنيط بها من أهداف. ولقد أعادت بعض الدول النظر في تجربتها مع المشروعات العامة واتجهت إلى فرض رقابة أشد عليها، وامتد سلطان الأجهزة الرقابية على المؤسسات العامة بصورة خاصة وان بقيت الشركات العامة بمنأى عن ذلك. ولا شك أن تجارب العديد من الدول توضح انحسار مرونة المؤسسات العامة وامتداد السلطان الرقابي عليها. وعلى سبيل المثال فقد قامت المملكة العربية السعودية بإعادة النظر في وضع المؤسسات العامة (دون غيرها من أنماط المشروعات العامة) في عام 1397هـ[10] وأوكل إلى رئيس ديوان الخدمة المدنية تشكيل فريق عمل متخصص يتولى تحت إشرافه القيام بما يلي:

1- دراسة وتقويم وضع ومستوى المؤسسات العامة.

2- تصنيف المؤسسات حسب المهام الموكلة إليها.

3- اقتراح التدابير العامة اللازمة والتي ستوفر أقصى قدر من الفعالية في أداء البرامج.

ولقد تمت الدراسة وتضمنت توصيات عدة منها تحويل بعض المؤسسات العامة إلى شركات مساهمة ومن تلك المؤسسات: مؤسسة الخطوط الجوية- مؤسسة السكة الحديدية-مؤسسة الكهرباء-مؤسسة بترومين-مركز الأبحاث والتنمية الصناعية-مؤسسة صوامع الغلال ومطاحن الدقيق. كما أوصت الدراسة بالإبقاء على نمط المؤسسات العامة على الجامعات-مؤسسة تحلية المياه-بنك التسليف-البنك الزراعي-صندوق التنمية الصناعية-صندوق التنمية العقارية مع اقتراح دمج المؤسسات الثلاثة الأخيرة في مؤسسة واحدة

باسم مؤسسة التنمية الاقتصادية، وتضمنت الدراسة التوصية بتحويل المؤسسات الأخرى إلى إدارات مستقلة وشبه مستقلة. وقد اقترحت الدراسة إيجاد حل لمشكلة الاختلاف بين المؤسسات العامة، و يتمثل ذلك الحل في إيجاد نظام موحد للمؤسسات العامة، كما أوصت بتحديد عدد أعضاء مجلس الإدارة واختيار الأعضاء له على أساس المؤهل والخبرة مع مراعاة الوظيفة. وأوصت الدراسة أيضا أن تقوم وزارة المالية بإصدار قواعد أساسية تحكم النواحي المالية والمحاسبية في جميع المؤسسات العامة. وقد تم في أعقاب ذلك سحب نظام الخدمة المدنية على جميع المؤسسات العامة تقريبا.

لقد كان التوسع في المشروعات العامة توسعا عشوائيا سواء ما كان منها ذا طبيعة اقتصادية أو كان غير ذلك دون سياسة واضحة في إقرار المشروعات العامة وغياب الأهداف الواضحة لهذه المشروعات، واعتماد التوظيف في كثير من الأحيان على معين الأجهزة الحكومية والتدخل المتكرر في عملية اتخاذ القرارات داخل المشروعات العامة وغياب الرقابة الفعالة المرتكزة على قياس النتائج وتقويم الأداء، مع وجود الرقابة التفصيلية التي تباشرها الأجهزة الرقابية الحكومية والتي تعتبر عائقا في سبيل أداء هذه المشروعات، كل هذه العوامل مجتمعة تحبط الدور الذي ينتظر أن تلعبه المشروعات العامة في هذه الدول. ولعل هذا الوضع يثير عددا من التساؤلات حول النماذج الأقدر على إدارة التنمية. وإذا كانت الأجهزة الحكومية العادية غير قادرة بطبيعتها وإذا كان القطاع الخاص تعوزه القدرة والتجربة على إدارة التنمية، وإذا كانت المشروعات العامة في وضع لا يمكنها من إدارة التنمية فما هو السبيل أمام هذه الدول؟

إن هذه الدول تواجه خيارات محددة لا مناص من الأخذ بها مع تحديد حجم وطبيعة الدور الذي يمكن أن تقوم به المشروعات العامة أو شركات القطاع الخاص. ورغم ما واجهته وتواجهه المشروعات العامة من عثرات فإنها تبدو الخيار الأفضل لتثمير عائدات النفط في مشاريع إنتاجية ذات مردود على البنيان الاقتصادي وعلى استمرار قدرته على العطاء. غير أن القطاع الخاص يجب أن يلعب دورا أكبر بعد تمكينه من اكتساب القدرة والتجربة وتشجيعه على ارتياد المجالات الإنتاجية. وقد تكون المشروعات العامة ذات الصفة المشتركة والتي تسهم فيها الحكومة بنصيب في رأس

المال هو الخيار الأمثل. إلا أنه في كل الأحيان يجب توفير المقومات اللازمة لنجاح هذه المشروعات، ومن أبرز تلك المقومات وضوح الأهداف وحسن اختيار القيادات الإدارية وضمان استقلالية هذه المشروعات وتمكينها من استقطاب أفضل العناصر المؤهلة.، وممارسة الرقابة الفعالة وتقويم الأداء على هذه المشروعات. ولقد أبرزت الندوة التي عقدت في أبو ظبي في ديسمبر 1979م حول كفاءة الأداء في المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط أهمية هذا النمط، واتجهت الآراء إلى أنه الأسلوب الأكثر ملاءمة لتحقيق التنمية. غير أن الندوة أبرزت أيضا العديد من المشاكل التي تعوق قيام مشروعات عامة ناجحة وانتهت إلى أن هذا النمط لم يعط المقومات الأساسية لنجاحه وأن ظروف التنمية في هذه الدول تستوجب إعطاء عناية كبيرة للمشروعات العامة وتوفير مقومات نجاحها [11].

4- الشركات الأجنبية

ونظرا لضعف قدرة الإدارة في الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص تلجأ دول الجزيرة الحربية المنتجة للنفط إلى التعاقد مع الشركات الأجنبية لا لتنفيذ بعض المشروعات حسب ولكن لتشغيلها وصيانتها وإدارتها حتى أصبح مثل هذا الاتجاه غالبا, وبدا وكأنه الحل السهل والميسور لمتجاوز معضلة الحجز الإداري، ومثل هذا التوجه نحو الاعتماد على الخبرة الأجنبية يكمل بقية حلقات الاعتماد إداريا وثقافيا واقتصاديا وسياسيا. والمشكلة في هذا التوجه انه يرسخ التبعية ويضعف فرص نمو قدرات الإدارة المحلية خصوصا أن هذه الشركات في تكالبها على مصالحها الخاصة لا يمكن أن تسمح بنمو القدرات الإدارية والمحلية بل تحاول جاهدة عزلها وان فرضتها الضرورة فإنها تعمد إلى إشراكها هامشيا. ومثل هذا التكالب من تجل الشركات الأجنبية وسعيها إلى ترسيخ مصالحه على المدى الطويل ما استطاعت المط ذلك سبيلا يلتقي مع مصالح بعض القيادات البيروقراطية وغير البيروقراطية من المنتفعين والانتهازيين. والحجة التي تدعم مثل هذا التوجه وتفرض مبرراته هي عجز الإدارة الوطنية. إن مثل هذا التوجه الذي ترسخه الشركات الأجنبية وتعمل على تحقيقه القيادات البيروقراطية

يتزايد بمعدل سريع ويفرض وجوده في كل القطاعات ذات الصلة المباشرة بالتنمية.

وتلجأ بعض الدول إلى النص في عقودها على أهمية تدريب الكوادر المحلية، ويبقى ذلك النص مغفلا يفتقر إلى المتابعة ولا يجد طريقه إلى التطبيق 6 ولولا ذلك لكان في اكثر هذه الدول رصيد كبير من الخبرة المحلية بعد سنوات طويلة تقضيها الشركات الأجنبية في تنفيذ وتشغيل العديد من المشاريع. إن القيادات البيروقراطية تهتم بمثل هذا النص لأنه يساعد على درء الشكوك وتبقى عليه مغفلا ولا تهتم بالمتابعة، ومثل هذا الموقف ينسجم مع موقف القيادات البيروقراطية في إبداء الاهتمام بالإصلاح الإداري ثم إجهاض محاولاته لأنه يهمها دائما أن يبقى العجز الإداري وان تبقى كل السلبيات البيروقراطية متفشية وان ينتشر الفساد الإداري.

إن العقود مع الشركات الأجنبية لإدارة العديد من المشروعات ليست نمطا جديدا في طبيعته وإنما هي نمط جديد في درجته،إذ لم يحدث أن كان هناك هذا العدد الكبير من الشركات الأجنبية يدير هذا العدد الكبير من المشروعات. لقد أصبح اللجوء إلى الشركات الأجنبية لحل معضلة العجز الإداري ظاهرة مستفحلة، حتى انه سرعان ما يطرح هذا الحل نفسه عند ظهور أي مشكلة تتعلق بالإدارة، وبدأت هذه الشركات تدير عددا من المرافق لم تكن تديرها من قبل. ورغم أن الضرورة قد تقتضي في أوضاع معينه الاعتماد على الشركات الأجنبية في إدارة بعض المشروعات فإن ذلك يجب أن يكون لمدى زمني محدود وان يواكبه تطوير للقدرات المحلية حتى تستطيع أن تتسلم زمام الإدارة في المستقبل القريب. أما ترك الحبل على الغارب بالإفراط في الاعتماد على الشركات الأجنبية فإنه يحبط أي محاولة لتطوير القدرات المحلية و يبقى على العجز الإداري قائما . والبيروقراطية بما تفرزه من أنظمة تعطي الفرصة لمثل هذا الإفراط في الاعتماد على الشركات الأجنبية أن يأخذ مجراه، فأنظمة الخدمة المدنية وغيرها من الأنظمة الحكومية تفرض إطارا جامدا يتم التعامل في حدوده وقيودا متعددة لا يمكن تجاوزها لو كان المشروع موكلا إلى جهة حكومية، وحتى لو كان المشروع موكلا إلى مؤسسة عامة فإنه قد تلحقها تلك الأنظمة أو بعضها فتؤثر على حريتها في التعامل واتخاذ القرارات.

والعقود مع الشركات الأجنبية لا تلحقها تلك الأنظمة، وتمارس الشركات أقصى قدر ممكن من الحرية في اتخاذ القرارات وفي اتباع قواعد التوظيف والحوافز المناسبة وتطبيق ما تراه من أساليب ووسائل ونظم إدارية. وتكاليف إدارة المشروع قد تصل إلى أضعاف أضعافها ومع هذا فهي تظل مقبولة طالما انه عقد مع شركة أجنبية ويتبين من ذلك أن البيروقراطية قد ترفض زيادة محدودة في الحوافز المالية أو ترفض زيادة اعتماد لمشروع معين في وقت تقبل فيه زيادات عالية واعتمادات كبيره طالما كان ذلك يحكمه عقد من شركة أجنبية.

إن عقدة الاعتماد على الشركات الأجنبية هو جزء من التبعية في الدول المتخلفة. والتبعية حلقات متصلة من تبعية سياسية إلى تبعية اقتصادية إلى تبعية إدارية، وتحاول الدول المتقدمة ترسيخ هذه التبعية وتحاول الشركات الأجنبية الإبقاء عليها فلا تسمح بتطوير القدرات المحلية رغم النصوص الشكلية التي تحتويها بعض العقود والتي تلزمها بتدريب الكوادر المحلية، ولا تخلو دول المنطقة من أمثلة متعددة على مثل هذه الظاهرة.

ودور الشركات الأجنبية أكبر من الدور الظاهر الذي تدخل فيه من خلال عقود مباشرة مع البيروقراطية في تنفيذ العديد من المشاريع وصيانتها وإدارتها، ذلك أن الشركات الخاصة المحلية قد يمارس أكثرها دور الوسيط ويحظى بعمولات معينة في الوقت الذي يتم فيه التنفيذ معتمدا اعتمادا كليا على الشركات الأجنبية، وقد تدخل المشروعات العامة في عقود كبيرة مع شركات أجنبية لتنفيذ العديد من المشاريع الكبيرة وقد تكون المشروعات العامة في بعض الأحيان واجهة وطنية لشركات أجنبية. وهكذا فإن القطاع الخاص والمشروع العام يمكن أن يكونا النموذجين المناسبين لإدارة التنمية حين يكون الاعتماد على الشركات الأجنبية اعتمادا اضطراريا، وحين تكون تنمية القدرة الإدارية والتكنولوجية في أول قائمة الأولويات التي تقتضيها الأمانة الوطنية. أما إن كان كل من القطاع الخاص والمشروع العام واجهة لشركات أجنبية فإن معنى ذلك أن إدارة التنمية تمارسها من الناحية الفعلية تلك الشركات الأجنبية وستكون إدارة التنمية خاضعة وموجهة من قبل تلك الشركات.

إن دول المنطقة تجد لزاما عليها في كثر من الأحيان الاعتماد على

شركات أجنبية في تخطيط وتنفيذ العديد من مشروعاتها الإنشائية والصناعية نظرا لنقص الخبرة المحلية. والاعتماد على الخبرة الأجنبية في مثل هذه الأحوال يعتبر شرا لا بد منه، غير أن الجهاز الحكومي يحتاج إلى توافر مقومات أساسية حتى يتمكن من تحقيق النتائج الإيجابية من وراء الاعتماد على الخبرة الأجنبية وتقليل النتائج السلبية. و يظل تحديد الهدف من وراء أي مشروع منوطا بالجهاز الحكومي أو محددا من قبل السلطة السياسية وموكلا إلى الجهاز الحكومي، ويحتاج الجهاز الحكومي إلى المهارات القادرة على دراسة الجدوى أو تقويم دراسات الجدوى الأولويات قد تكون موكلة إلى شركة استشارية، ومن المعروف أن هذه الدول تفتقر إلى تلك المهارات ولهذا فإن الاعتماد على الشركات الأجنبية في دراسة الجدوى هو الاتجاه الغالب، ودراسة الجدوى في مثل هذه الأحوال تحتاج إلى تقويم من قبل الجهاز الحكومي غير أن هذا التقويم يندر أن يتم لنفس السبب وهو نقص المهارات القادرة على التقويم وقد تكون دراسة الجدوى موجهة لمصالح خاصة تقتسم الشركات الاستشارية نصيبها منها مع الشركات الأخرى المسؤولة عن التنفيذ، وقد تنتهي هذه الدراسات إلى نتائج لا تتفق مع المصلحة العامة أو التنمية الحقيقية.

ولا تقف المشكلة عند دراسة الجدوى وإنما يحتاج الإشراف على التنفيذ إلى توفر مهارات لدى الجهاز الحكومي في القيام بتلك المهمة ونظرا لنقص تلك المهارات في كثير من الأجنبي يتجه الجهاز الحكومي إلى الاعتماد على شركات استشارية للأشراف على التنفيذ. ورغم أن هذا المبرر قد يكون منطقيا في حالات المشروعات الكبرى فإنه ليس واردا في ما عدا ذلك من المشروعات، وحتى في حالة المشروعات الكبرى يحتاج الجهاز الحكومي إلى المهارات القادرة على تقويم أعمال الشركات المنفذة وأعمال الشركات الاستشارية المشرفة، وإلا وقع ضحية التواطؤ بينهما وهو ما يحدث في العديد من المشروعات.

وحتى بالنسبة للمشروعات الأولويات يوكل أمر تنفيذها إلى شركات عليه تظل الحاجة إلى الدراسة والمتابعة والإشراف على التنفيذ قائمة ويحتاج الجهاز الحكومي إلى المهارات القادرة على القيام بتلك المهمة، ولعل عدم توفر هذه المهارات يمكن اعتباره سببا رئيسيا من بين أسباب تدني

مستوى التنفيذ، أو التأخير في التنفيذ، أو ارتفاع تكلفة المشروعات، أو تنفيذ بعض المشروعات الأولويات لا تمثل درجة متقدمة من الأولويات.

ولهذا فإن الجهاز الحكومي في حاجة إلى توفر عنصرين أساسيين:

أولا: المهارات القادرة على دراسة الجدوى، أو تقويم دراسات الجدوى والقادرة على إدارة التفاوض مع الشركات بطريقة فعالة كفأة والمهارات القادرة على حسن الاختيار، والمتابعة والإشراف على التنفيذ.

ثانيا: المعلومات الدقيقة التي لا غنى عنها في دراسة الجدوى أو تقويم دراسات الجدوى وإدارة التفاوض والاختيار بين الشركات والمتابعة والإشراف على التنفيذ.

إن إدارة التنمية في دول المنطقة تخوض في اتفاقيات متعددة كبيرة الحجم وهي لا تملك الكفاءات الفنية والقانونية القادرة على خوض اللعبة والخروج منها بأقصى قدر ممكن من النتائج الإيجابية، ولعل الشركات الاستشارية والمنفذة تملك من المهارات الفنية والقانونية ما لا يملكه الكثير من هذه الدول ليس من حيث الكم ولكن من حيث الكيف، كما أن هذه الشركات درست بإمعان كل الظروف المؤثرة وأنواع السلوك الغالب في الجهاز الحكومي والمشروع العام في هذه الدول وكونت رصيدا كبيرا من المعرفة ييسر لها أن تحظى في الغالب بالنتائج التي تتطلع إليها، وأن تخرج من اللعبة محققة أهدافها.

وانعدام التوازن في القدرات الفنية والإدارية بين طرفي اللعبة يمكن أحدهما من الحصول على أقصى قدر من النتائج ويجعل الآخر ضحية تعجز عن تحقيق الحد الأدنى من النتائج. ولا تبرز مثل هذه المواقف في حالات الدخول في مفاوضات مع شركات أجنبية استشارية أو منفذة فحسب ولكنها تبرز أيضا بصورة أوضح في حالات الدخول في مفاوضات مع شركات ينتظر أن تدخل شريكا في بعض المشاريع الكبرى. ولهذا فإن العقود التي تبرم بملايين الريالات أو الدنانير ليست في حد ذاتها مؤشرا على الإنجاز الذي حققته إدارة التنمية في دول المنطقة وان كان توقيعها مشهدا إعلاميا رائعا يجذب الأنظار.

ورغم عدم تكافؤ القدرات الفنية والإدارية بين الجهاز الحكومي أو المشروع العام والشركات الأجنبية فإن الجهاز الحكومي أو المشروع العام

يمكنه-أن خلصت النية-أن يعتمد على بعض البدائل التي تمكنه من سد الفجوة، ومن هذه البدائل الاعتماد على تكوين رصيد من المعلومات عن الشركات الأجنبية والمسؤولين فيها، والجهات التي تدعمها وتطوير المهارات والقدرات الفنية وتكوين جهاز استشاري قوي، والاستفادة من تحليل الأعمال التي سبق تنفيذها بحيث يمكن تلافي الأخطاء التي اعتورتها.

إن النظرة إلى العقود بين الجهاز الحكومي أو المشروع العام وبين الشركات على اعتبار أن كلا منهما يتربص بالآخر قد لا تكون في كل الأحيان نظرة واقعية. ومن المتبادر إلى الذهن عادة أن الجهاز الحكومي أو المشروع العام حريص على المال العام وانه في سبيل ذلك يضع الإجراءات العديدة التي تضمن حسن استغلال المال العام، ومن المتبادر إلى الذهن أيضا أن الشركات يتوفر لديها الحرص على مصالحها التي قد تكون متناقضة مع الصالح العام. وقد يلجأ الجهاز الحكومي أو المشروع العام إلى الاهتمام بالشكليات التفصيلية قانونيا وماليا وتحسب الشركات لذلك حسابا تتضمنه قيم العقود التي تبرمها. غير أن هذا الموقف العدائي بين الجهاز الحكومي أو المشروع العام وبين الشركات لا يعدو في كثير من الأحيان أن يكون مظهرا شكليا إذ قد تلتحم مصالح متخذي القرارات في الجهاز الحكومي أو المشروع العام مع المصالح الخاصة للشركات فتقتسم قسطا من المال العام تحت مظلة العقود، وهو نوع من الفساد الإداري، إن الفرد في أي جهاز له مصالحه وقد تلتقي هذه المصالح مع مصالح الجهاز وقد تتناقض مع بعضها، ولهذا فإنه ليس من المستبعد أن يؤثر متخذ القرار في الجهاز الحكومي أو المشروع العام مصلحته على المصلحة العامة، وأن تلتقي مصالحه مع مصالح الشركات.

وأطراف اللعبة الحقيقة في هذه المشروعات قد لا تكون هي الأطراف البارزة. إن الشركات الأجنبية قد لا تعتمد كثيرا على ما تملكه من مهارات فنية وقانونية بقدر ما تعتمد على مركز من مراكز النفوذ داخل القطاع العام أو خارجه يمكن أن يحقق لها ما تطمح إليه حتى ولو لم يكن عرضها أفضل العروض، وحتى لو لم تكن من أفضل الشركات المتقدمة ووزر ذلك على التنمية كبير. وليس الأمر قاصرا على الشركات الأجنبية ذلك أن كثيرا من شركات القطاع الخاص يمتلكها أو يمتلك جزءا منها بعض متخذي

القرارات في القطاع العام وبعض ذوي النفوذ خارج القطاع العام ومن ثم فإن العقود تتجه إلى هذه الشركات حتى ولو كانت من أقل الشركات قدرة وكفاءة. كما تؤثر القيم الاجتماعية والقبلية في توزيع الغنائم على العشيرة وأولى الصلة بها ومن ثم فإن العقود تتجه إلى بعض الشركات حتى ولو لم يكن لمتخذي القرارات أو ذوى النفوذ سهم مباشر فيها.

5 تنمية وتطوير القوى البشرية

١ - أهمية تنمية وتطوير القوى البشرية

يعتبر تطوير القوى البشرية حجر الزاوية في عملية التنمية ومحورها الأساسي في هذه الدول بصفة خاصة، ولقد وجدت هذه الدول نفسها في وضع لا تحسد عليه رغم الثراء الذي نعمت به إذ يعاني أكثرها من نقص القوى البشرية كما يعاني من نقص القوى العاملة المدربة. وبسبب تطلع هذه الدول إلى تحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي توسعت في تنفيذ العديد من البرامج والمشاريع بدعم اليسر المالي وتمكنت من استقطاب عدد هائل من العمالة الوافدة لتنفيذ هذه البرامج والمشروعات، ووجدت هذه الدول نفسها بين خيارين: استمرار تعاظم الاعتماد على القوى العاملة الوافدة لتنفيذ المزيد من المشاريع والبرامج أو تقليص هذه المشاريع والبرامج وبالتالي تقليص الاعتماد على العمالة الوافدة، و يبدو أن أكثر هذه الدول قد أخذ بالخيار الأول طوعا أو كرها، غير أن هذا الخيار قد رسم علامات استفهام كبيرة ليس حول مستقبل التنمية في أكثر هذه الأقطار

وإنما حول كيانها السياسي والاجتماعي. ولهذا فإن تقليص الاعتماد على العمالة الوافدة سيكون مطلبا تفرضه حتمية الحفاظ على مستقبل المنطقة على أن تعمل هذه الدول على وضع أولويات في مشاريعها وبرامجها بحيث يمكن أن تكون المشاريع أو البرامج التي يجري تنفيذها محدودة نسبيا ويمكن أن يكون المعيار في تحديد الأولويات العائد الإنتاجي الذي تكون له آثار إيجابية مضاعفة على زيادة قدرة الاقتصاد وكفاءته. ومع تحديد هذه الأولويات تقتضي التنمية تكوين طبقة إدارية ومهنية تتحكم في الوظائف القيادية والمهن الاستراتيجية كما سنوضح فيما بعد.

إن صغر القاعدة السكانية ونقص القوى البشرية وضآلة القوى العاملة المدربة في مقابل قدرة كبيرة على الإنفاق وبرامج ومشاريع إنمائية متعددة قد خلق معضلة في التنمية لا يمكن حلها إلا عن طريق برامج مكثفة لتنمية القوى البشرية تعتمد على مداخل متعددة ومتكاملة. فبجانب التوسع في التعليم النظامي يجب أن يكون هناك توسع في حملات محو الأمية، وبجانب التدريب في مؤسسات التدريب يجب أن يكون هناك تدريب على رأس العمل وفي داخل كل مدخل من هذه المداخل يجب أن تكون هناك استراتيجية تتوافق فيها المخرجات مع ما تحتاجه عملية التنمية. ودول المنطقة رغم تجاربها المتفاوتة فإنها تمثل تجارب محدودة ولا تسير وفق خطة أو منهاج مدروس، ولذا كان التوسع سريعا في المدارس والجامعات ولكنه توسع لم يكن مبنيا على خطة تحدد الحاجة وتضع المؤشرات الضرورية والأطر التي تنتهي إلى المخرجات المطلوبة، وقد بنى التعليم ومناهجه على تجارب دول عربية أخرى سبقت في هذا المضمار غير أنه حتى تلك الدول كان التعليم فيها مبنيا على أطر تحمل الكثير من الرواسب التقليدية أو تلك التي غرسها المستعمر قبل رحيله، وكانت النتيجة زيادة في أنظمة التعليم ومخرجاتها لا تتناسب مع ما تتطلبه عملية التنمية. وما زالت دول المنطقة تشكو من انعدام التخطيط أو ضعفه في هذا القطاع، ولعل هذا يفسر لنا عدم توافق مخرجات أنظمة التعليم مع متطلبات التنمية. أما من حيث النوعية فرغم ضآلة الدراسات في هذا الصدد فإن المؤشرات توحي بضعف النوعية أو على الأقل وجود فجوة كبيرة بين محتوى أنظمة التعليم وواقع العمل ومن هنا تستشعر الأجهزة المعنية الحاجة إلى التدريب على اعتبار

أنه يؤدي مهمة سد الفجوة.

ولا توجد في أكثر دول المنطقة مؤسسات للتدريب، وقد تتعدد في بعض الأحيان الإدارات المسؤولة عن التدريب دون تنسيق بينها، وقد تكون بعض برامج التدريب محلية وقد تكون في دول أجنبية، ورغم التوسع في برامج التدريب وفي إيفاد الموظفين للتدريب فان مردوده ما زال ضعيفا في مقابل متطلبات التنمية، إذ ما تزال الأجهزة الحكومية تشكو من النقص في الكفاءات المدربة، وربما كان هناك بعض الإنجاز في هذا القطاع إلا أنه أقل بكثير مما هو مطلوب لمواجهة الاحتياج الذي تزايد بمعدل سريع مع ازدياد التوسع في الأنشطة والمهام التي تقوم بها الحكومة أو يقوم بها القطاع الخاص أيضا. ولعل هذا يوضح أيضا عدم توافق مخرجات المؤسسات التدريبية مع حاجة تلك الأجهزة.

وبجانب الإنجاز الملموس نسبيا في قطاع التعليم النظامي وفي قطاع التدريب من خلال المؤسسات التدريبية فإن محو الأمية والتدريب على رأس العمل يكاد يكون التوجه نحوهما توجها هامشيا، إذ أن برامج محو الأمية تكاد تكون عملا هامشيا، وحتى الإدارات المسؤولة عن مثل هذه البرامج تبدو وكأنها تحتل درجات ثانوية من بين درجات المهام التربوية والتعليمية. وكذلك الوضع بالنسبة للتدريب على رأس العمل الذي يندر أن تمارسه الأجهزة الحكومية وأن تتابعه، ولا يكاد يحتل أية درجة من الأهمية في أذهان القيادات الإدارية في الأجهزة الحكومية.

إن التعليم والتدريب مهمتان تقعان على عاتق الحكومة دون أن يكون هناك مساهمة فعالة من القطاع الخاص، ورغم أن بعض المدارس الخاصة تتواجد في أكثر دول المنطقة وتلبي الحاجة المتزايدة والسريعة للتعليم فإنه لا توجد مساهمة من القطاع الخاص في عملية التدريب. إن التوجه نحو التعليم الرسمي ليس بغريب في مجتمع غلبت عليه الأمية وتلعب فيه المدرسة دورا اجتماعيا واقتصاديا مهما، كما أن التدريب في مؤسسات التدريب يحتل درجة أقل من الأهمية، ولهذا فإن التهافت نحو التعليم الرسمي يأتي في الدرجة الأولى وتلعب بعض الحوافز الإضافية دورا في تحقيق الإقبال على التدريب إلا أنه مازال محدودا، أما برامج محو الأمية والتدريب على رأس العمل فلا يحتلان إلا اهتماما هامشيا أو أقل من الهامشي.

وبسبب انعدام التخطيط أو ضعفه في أنظمة التعليم وعدم توافق مخرجاته مع حاجة التنمية وبسبب ضعف التدريب وعدم توافق مخرجاته أيضا مع حاجة التنمية تتبين المعضلة وتبرز الحاجة إلى حل لهذه المعضلة والحل الميسور هو الاعتماد على العمالة الوافدة مؤهلة ومدربة. ويتضاعف الاعتماد على العمالة الوافدة لدرجة تكاد تحبط فيها الحاجة إلى الاهتمام بتنمية القوى البشرية المحلية، وتتساق هذه الدول إلى ذلك بحكم الحاجة لا تكترث كثيرا بالتكاليف سواء تكاليف الإنشاء والتجهيز أو تكاليف القوى العاملة المستوردة.

ويعاني هيكل القوى العاملة في هذه الدول من انخفاض نسبة المشاركة المحلية كما يعاني من انخفاض نسبة الفنيين والإحصائيين إلى أجمالي القوى العاملة بالمقارنة بالدول الصناعية المتقدمة. ورغم محاولة الاعتماد على العمالة الوافدة لتلافي ذلك الخلل فان سوء انتقاء العمالة الوافدة في كثير من الأحيان يسد الحاجة شكليا ولكن تظل الإنتاجية متدنية نسبيا. ولم تتمكن برامج التعليم والتدريب في هذه الدول من التصدي لحل المشكلة بصورة جذرية ولم تستطع هذه الدول أن تستفيد كثيرا من استثمار مواردها نتيجة للهيكل الوظيفي المتخلف والمهدر لتلك الموارد وما تزال تشكو هذه الدول من ندرة العمال المهرة.

إن الطاقة البشرية احتلت المكانة الأولى بين مقومات التنمية في نظر مجموعة من العاملين في الحكومة والقطاع الخاص في دول المنطقة.[1] وبرزت كأبرز العناصر الحاسمة في عملية التنمية، ولهذا فإنه عنصر يجب أن يوجه نحوه الاهتمام الكافي إذا كان هناك ثمة رغبة صادقة في التنمية، ولا شك أن الإدارة جانب من جوانب الطاقة البشرية موكل إليه مهمة التخطيط والتنظيم والإشراف والتنسيق والرقابة واتخاذ القرار، ولهذا فهو يلعب دورا إشرافيا قياديا لتحقيق أفضل ناتج ممكن من خلال استثمار الموارد البشرية والمادية. ورغم ضآلة حجم السكان في أكثر هذه الدول فان نسبة متدنية من السكان هي التي تساهم في النشاط الاقتصادي.

وإذا كان رأس المال البشري يمثل الثروة الحقيقية التي تعتمد عليها التنمية فإن اتجاه الدول عموما لابد أن ينصرف إلى تنمية هذه الثروة، والقضية في دول المنطقة تحتاج إلى اهتمام أكبر نظرا للندرة السكانية

وقلة القوى البشرية ولهذا فإن الأمر يقتضي زيادة عطاء هذه القلة ورفع قدرتها على الإنتاج، ولا يتسنى ذلك إلا عن طريق التعليم والتدريب وإعادة التدريب والتوعية وبرامج محو الأمية. وتحتاج هذه الدول لهذه الظروف إلى تكوين قيادات إدارية رفيعة المستوى توجه مشاريع التنمية وتشرف على تنفيذها. إن المأزق الذي تواجهه هذه الدول هو أن قطاعا هاما من المجتمع يكتسب من المجتمعات المتقدمة حاجات وتوقعات من ناحية الاستهلاك دون أن يكتسب منها الاتجاهات نحو المخاطرة والمهارات في الأداء والقيم فيما يتعلق بإجادة الأداء، وهي الصفات اللازمة لتلبية الاحتياجات والتوقعات. وهذا يعني أن دول المنطقة تكتسب الجانب الاستهلاكي من التنمية ولا تملك القاعدة الإنتاجية الضرورية لتلبية احتياجات الجانب الاستهلاكي.

والحديث عن تنمية القوى البشرية لا ينصرف فقط إلى التأهيل والتدريب وإنما يجب أن ينصرف أيضا إلى الرعاية الصحية والاجتماعية والى تنمية الوعي الثقافي والاجتماعي وتوفير المناخ الملائم للمشاركة في اتخاذ القرارات. ورغم التوسع في الخدمات الصحية فإنها ما زالت أقل بكثير من المستوى المطلوب، وتدل المؤشرات على أن مستوى الصحة العامة غير مرض، ومعدلات وفيات الأطفال مرتفعة بالإضافة إلى سوء التغذية وانتشار بعض الأمراض الخطيرة ولم تتمكن دول المنطقة أو أكثرها من وضع خطة متكاملة للرعاية الصحية والالتزام الفعلي بتنفيذها. وربما بدا الاهتمام بالرعاية الصحية في درجة متدنية بين الأولويات في هذه الدول، ولا تمثل وزارات الصحة عادة ثقلا كبيرا بين الوزارات الأخرى ولا تحظى في كثير من الأحيان بالموارد المالية التي تحتاجها لتطوير البرامج والمؤسسات الصحية. هذا فضلا عن أن وزارات الصحة تعاني من أوضاع إدارية ومهنية داخلية منشؤها عدم وجود خطة متكاملة للرعاية الصحية وضعف الالتزام بأهداف محددة للرعاية الصحية.. وقلة الكفاءات المؤهلة وبالإضافة إلى كل ذلك فإن انعدام الوعي الصحي والثقافي لدى القطاع الأكبر من المواطنين يضاعف من آثار تردي مستوى الرعاية الصحية.

أما الرعاية الاجتماعية فإنها تدور في إطار ضيق لا يتجاوز كثيرا مفهوم الضمان الاجتماعي الذي لا يتعدى تقديم بعض المساعدات المالية أو توفير بعض المؤسسات التي تقوم بخدمات محدودة. والرعاية الاجتماعية

في معناها الواسع يجب أن تضمن إلى جانب ذلك توفير القدرة لدى غير القادرين للقيام بدور فعال ومنتج. ولقد أخفق العديد من برامج الرعاية الاجتماعية لأنها ألغت الحافز لدى الأفراد للقيام بدور فعال ومنتج ومحاولة رفع مستوى معيشتهم من خلال جهودهم الذاتية. إن الاهتمام بالرعاية الصحية والرعاية الاجتماعية بمفهومهما الإنتاجي ركيزة أساسية في أي توجه للتنمية، فهما فضلا عن توفير الرفاه للإنسان يساهمان في زيادة إنتاجيته ويحملان بصدق شعار التنمية الذي يعتبر الإنسان هدف التنمية ووسيلتها في آن واحد.

ورغم أن هذه الدول تتمتع بوفرة مواردها المالية فإن هناك فجوة كبيرة في الدخول، ويبدو أنها تزداد اتساعا إذ في الوقت الذي يعيش فيه قطاع من المواطنين على الرعاية الاجتماعية المحدودة وفي الوقت الذي يمثل فيه الفقر مشكلة اجتماعية ويعاني عدد كبير من الناس من الدخول المنخفضة فان هناك عددا آخر استطاع أن يستأثر بنصيب كبير من الموارد المالية وأن يحقق مكاسب سريعة من وراء الطفرة الاقتصادية. ولعل السبب في هذه المشكلة يعود أساسا إلى انعدام التأهيل والتدريب لدى عدد كبير من الناس أو عدم ملاءمته مع ما أفرزته الطفرة الاقتصادية من طلب على العمل، و يضاف إلى ذلك انعدام الوعي الاقتصادي والاجتماعي الذي يمكن هؤلاء من اكتساب القدرة وتطويرها والاستفادة من مكاسب الطفرة الاقتصادية، علاوة على أن المعايير غير الموضوعية ربما لعبت دورا أكبر في استئثار فئة محدودة بالمكاسب الكبيرة من الطفرة الاقتصادية. ولا شك أن زيادة الفوارق في الدخول بالإضافة إلى آثارها السلبية على العدالة الاجتماعية قد تؤدي إلى إعاقة التنمية الاقتصادية بسبب ما تحدثه من سوء توظيف عناصر الإنتاج.

ومن الواضح أن عددا كبيرا من المواطنين في هذه الدول وغيرها من الدول العربية لا يعي ذاته ولا يدرك حقه على المجتمع أو حق المجتمع عليه.. بل لا يدرك حقه على نفسه..[2] ولعل تجربة كل من اليابان وكوريا الجنوبية في تحقيق التنمية ما كان لها أن تنجح لولا الجهود الكبيرة لمحو الأمية وما صاحبها من جهود في التعليم العالي والإدارة الجيدة للاقتصاد[3] وهناك دلائل كثيرة على أن الدول التي تقل نسبة الأمية فيها أسرع في

النمو من تلك الدول التي تزيد نسبة الأمية فيها [4] لذلك فإن دول المنطقة تحتاج إلى جهود مكثفة لمحو الأمية وتحتاج إلى خطة استراتيجية في التعليم والتدريب يكون ناتجها متوافقا مع الاحتياج في المجالات المختلفة، ويتفادى الخلخلة في هيكل العمالة نتيجة وجود فائض في بعض المجالات، ونقص كبير في مجالات أخرى، ولا شك أن أي دولة تهتم بالتنمية لا تستطيع أن تهمل إعداد الأفراد الذين يكونون إدارة الإنتاج والتنمية، وبديهي أن التعليم والثقافة يسهمان إسهاما مباشرا وغير مباشر في الرخاء الاقتصادي والاجتماعي للدولة حيث إنهما يتيحان للفرد تنمية قدراته وطاقاته لخيره وخير بلاده [5] إن محو الأمية يعتد به في كثير من الأحيان كأحد المؤشرات الرئيسية على التنمية إذ أن الدول المتقدمة والتي تتميز بارتفاع في متوسط دخل الفرد هي في الغالب دول تقل فيها نسبة الأمية كثيرا أو تتلاشى، ولعل هناك صلة بين ضآلة نسبة الأمية وارتفاع الإنتاجية وارتفاع متوسط دخل الفرد.[6]

إن التعليم بالإضافة إلى كونه قناة من القنوات التي تساعد على إيجاد إداريي التنمية فانه يعتبر عاملا ضروريا للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ومن البديهي أن المجتمع المتعلم أكثر قدرة على تحديد أهدافه ودوره في تحديد تلك الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، كما أنه أكثر قدرة على فهم طبيعة التغيير من المجتمع الأمي، ولذلك يعتبر محو الأمية متطلبا أساسيا للمشاركة المجتمعية في عملية التنمية، وتسعى شتى الدول إلى إيجاد برامج محو الأمية وان لم يخرج هذا السعي في بعض الدول النامية عن كونه شعارا ولم تتجاوز برامج محو الأمية في بعضها الآخر عن كونها برامج هشة لا تستند إلى دعم حقيقي أو لا تتوفر لها الإمكانات الضرورية، وتدل النسب العالية على الأمية في دول المنطقة والتي تتراوح في أكثرها بين 70-85٪ على أنه لم يحدث استثمار كاف في الموارد البشرية. ولقد أكدت ندوة إدارة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر 1980م[7] على أن محو الأمية أساس للتنمية ولهذا فانه ما لم نبذل جهود مكثفة في هذا السبيل فإن التوجه المجتمعي نحو التنمية لن يتحقق ولن يتحقق الإنجاز الأساسي للتنمية في اعتبار الإنسان هدفا ووسيلة. وبرامج محو الأمية في دول المنطقة ما زالت محدودة جدا، وفي بعض هذه

الدول التي استهدفت تحقيق نتائج محددة في برامج محو الأمية كالمملكة العربية السعودية جاءت النتائج قاصرة كثيرا عن المستهدف وخصوصا فيما يتعلق بالقطاع النسائي إذ كانت نسبة المتحقق إلى المستهدف 9٪ في عام 1400هـ وليس من المتوقع في أي مجتمع قطاعه الأكبر من الأميين أن يلعب هذا القطاع دورا في التنمية أو أن يستوعب طبيعة التغيير الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي المرتبط بالتنمية.

ورغم أن التعليم والتدريب ومحو الأمية ينتظر منها أن تحل عقدة القوى البشرية فإن مجرد الزيادة الكمية في برامج التعليم والتدريب ومحو الأمية لن يحل تلك العقدة. ورغم أن تلك البرامج ينتظر منها أن تحدث تغيرا في السلوك والاتجاهات فان ذلك التغيير لن يكون بنفس المستوى الذي تقتضيه إدارة التنمية، ولهذا فإن القضية تحتاج إلى تربية وطنية يشعر فيها الفرد بانتمائه الوطني ويستشعر من خلال ذلك مسؤوليته الوطنية ويمارس من خلال المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية دوره الوطني بمنأى عن الكبت أو الرعاية الأبوية. إن الزيادة الكمية في عدد المتعلمين أو المتدربين أو الدارسين في برامج محو الأمية رغم أنه يعتبر مؤشرا على زيادة القدرات المطلوبة لإدارة التنمية إلا أن هذه الإعداد حين يكون مرورها من خلال قنوات تعتمد على التلقين والحفظ ولا تغرس القدرة على التحليل والإدراك، وحين يكون هدف المنتظمين في تلك البرامج تحسين المستوى الوظيفي والوضع المادي فقط، وحين تعجز تلك البرامج عن التأثير الإيجابي في السلوك والاتجاهات تصبح الزيادة الكمية مؤشرات غير حقيقية على زيادة القدرات المطلوبة لإدارة التنمية.

2- إداريو التنمية

إن الحديث عن إدارة التنمية يصبح مفرغا من أي مضمون ما لم يتعرض للقوى البشرية القادرة على إدارة دفة التنمية. ولعل نوعية ومستوى هذه القوى البشرية يحدد إلى حد كبير مستوى التنمية كما أن الرصيد المستقبلي من هذه القوى البشرية يحدد مستوى التنمية في المستقبل، ولذلك فان من أهم وظائف إدارة التنمية محاولة تكوين وتطوير إداريي التنمية. وإداريو التنمية هم الأفراد الذين يشغلون وظائف قيادية في الأجهزة الحكومية

ومؤسسات القطاع العام والخاص والذين يباشرون الإشراف على تخطيط وتنفيذ برامج ومشاريع التنمية. ولما كانت إدارة التنمية بطبيعتها مختلفة عن الإدارة العامة فإن إداريي التنمية يجب أن تكون توجهاتهم وقدراتهم وصفاتهم مختلفة عن توجهات وقدرات وصفات موظفي الإدارة العامة. وإذا كان موظفو الإدارة العامة بحكم طبيعة هذه الإدارة يميلون إلى الحفاظ على الأوضاع.. ومناهضة التغيير والتطوير فإنه يجب أن تتوفر في إداريي التنمية صفات وقدرات وتوجهات مغايرة. إن إداريي التنمية يجب أن تتوفر فيهم كل صفات الإداري الناجح من استعداد شخصي للقيادة وتحمل المسؤولية واتخاذ القرار واستيعاب لطبيعة التغيير وقدرة على المشاركة في إحداثه وفهم الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وإدراك لأهداف التنمية.. وبعد عن الهيمنة والتسلط والاستبداد الوظيفي الذي يمارسه عادة موظفو الإدارة العامة.. واستقطاب لجميع الفئات العاملة أو المتعاونة أو المستفيدة من نتائج المشاريع والبرامج التي يشاركون في إدارتها بحيث تأتي جهود هذه الفئات جميعها متضافرة الأمر الذي يجعل التغيير ممكنا ومستحبا، ويجعل التنمية قضية ينغمس فيها الإنسان وتنصهر إرادته معها، و يتوجه سعيه إليها، بدلا من أن تكون إرادة مكتوبة مفروضة عليه.

ولاشك أن الأنشطة والمهام التنموية تحتاج إلى أفراد للقيام بها ولهذا فإن الإنسان هو موجه التنمية ومحركها والمستفيد منها. إن استثمار رأس المال والاستفادة من الموارد الطبيعية والإنتاج وخلق الأسواق والتجارة تحتاج إلى أفراد، ولهذا فإن التنمية جهد إنساني كما أن مستوى تطور المهارة الإنسانية يعتبر مؤشرا أقوى من أي مؤشر آخر على مستوى التنمية، وهو في نفس الوقت من أهم مقومات التنمية في أي جانب من جوانبها. ولكنه في حاجة دائما إلى مؤسسات وتنظيمات قادرة على توفير المناخ للإنتاج وتوجيه الجهود نحو أهداف محددة.

ولعل أهم المشاكل التي تعاني منها إدارة التنمية هي نقص هؤلاء الأفراد المؤهلين تأهيلا كافيا لتحمل مسؤوليات ومهام إدارة التنمية على جميع المستويات فلا البرامج التعليمية في الجامعات ولا البرامج التدريبية في المعاهد في هذه الدول عموما على ما يبدو قادرة على تزويد الأشخاص بالمهارات والقدرات والنظريات والاتجاهات اللازمة لفهم عمليات تخطيط

وتنفيذ التنمية، و يقتضي الأمر إعادة نظر جذرية في محتويات البرامج التعليمية وكذلك في برامج التدريب.

ورغم الإنفاق الكبير وازدياد عدد المدارس والمعاهد والجامعات فإن التوزيع بين المجالات لا ينسجم مع الاحتياج الفعلي كما أن المردود النوعي ما يزال غير متلائم مطلقا مع ذلك الإنفاق. فما يزال الإقبال كبيرا على الدراسات الأدبية في المرحلة الثانوية والجامعية وما يزال التعليم الفني يعاني من ضآلة الإقبال وما يزال هناك عدد كبير يلتحق بالجامعات في تخصصات تأتي في نهاية قائمة الأولويات، ولعل المشكلة الأساسية تكمن في إن نظام التعليم والتدريب يفتقر إلى الأجهزة المتخصصة في التخطيط والإدارة والتنسيق.[8]

والقوى البشرية وعلى الأخص القوى العاملة هي أداة التنمية الأولى والأكثر أهمية إلى جانب إنها قطاع يستفيد من التنمية في نهاية المطاف، و لهذا فإنه يجب تخصيص اكبر قدر ممكن من الرعاية والجهد والموارد التثميرية في مسعى جاد لتوفير الفرص والبرامج والتجهيزات العلمية والبحثية والتربوية والتدريسية الملائمة ضمن فلسفة تأهيلية فعالة ونظام حوافز ملائم ومتميز بقدر كبير من العدالة الاجتماعية وضمن إطار المشاركة السياسية والاستقرار وذلك حتى تكون القوى العاملة قادرة على التحرك والعطاء بما ينسجم مع أهداف التنمية.[9]

إن الأجهزة المسؤولة عن تنمية الموارد البشرية تفتقر في اكثر الحالات إلى الإدارة الجيدة كما أن وجود برامج تعليمية وتدريبية ذات فعالية وذات مردود يتفق مع متطلبات ظروف التنمية واحتياجاتها لا يمكن أن يكون في ظل إدارة تشكو كغيرها من سلبيات عديدة.. تقعد بها عن أداء الدور الموكل إليها.. والمنتظر منها أداؤه على الوجه المطلوب، ولهذا فإن الواقع التربوي في هذه الدول وغيرها من الدول العربية يبدو سيئا فهناك عدم وضوح بالنسبة لأهداف التعليم العام وانعدام التوازن بينه وبين التعليم المهني وعجز التعليم عن الوفاء باحتياجات سوق العمالة وتخلف مناهجه وأساليبه وضعف مستوى معلميه وارتفاع نسبة التسرب ونسبة الأمية، ولقد أثبتت الدراسات بأن حوالي نصف ما ينفق على التعليم يمثل خسارة مادية فضلا عن ضياع الوقت والجهد البشري[10] ويتفق كثيرون على أن الأنظمة التعليمية والتدريبية

لم تنجح في توفير الكوادر اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بدرجات متفاوتة و يؤكدون أن متطلبات التنمية لم يواكبها تغيير وتطوير في هياكل التعليم وبرامجه وان هناك تخلفا في البحث العلمي وقلة في الإنفاق عليه رغم وفرة الموارد المالية، وان من المشاكل الرئيسية التي تضاعف من المشكلة غياب خطة للقوى العاملة.. وغياب أهداف محددة للتعليم.. وما تزال دول المنطقة تعطي أهمية خاصة للتعليم العام وتكاد تغفل التعليم الفني، ويؤثر ذلك على الأعداد التي تلتحق بهذا النوع من التعليم ويؤثر كذلك على هيكل العمالة، كما أن هناك إقبالا كبيرا ومتزايدا على الجامعات وليس هذا في حد ذاته بمظهر صحي[11]. وفي الدول النامية عموما تكون النتائج بعيدة عن متطلبات التنمية ذلك أن خريجي الآداب والإنسانيات يمثلون نسبة كبيرة ويمثلون ضغطا على الخدمة المدنية، وقد يتكدسون فيها بصرف النظر عن الحاجة[12] ويوجد إهمال كبير للتعليم الفني مصدره الأساسي القيم المجتمعية وتكاد أنظمة الخدمة المدنية ترسخ هذا الاتجاه، نحو الإهمال إذ هي تلغي الحافز المادي وتدعم القيم المجتمعية في طمس الحافز المعنوي.

ولاشك أن المؤسسات التعليمية والتدريبية تعاني هي ذاتها من قصور في الكفاءات، وتعاني من وطأة السلبيات البيروقراطية التي تعاني منها أجهزة الإدارة العامة عموما والتي لا تتفق بطبيعتها مع اتجاهات التغيير، ولعل هذا يفسر إلى حد كبير ممارسة المؤسسات التعليمية والتدريبية عادة للأساليب والمناهج التقليدية، وحتى عند الاتجاه لنقل النماذج الغربية يكون المردود شكليا في الغالب و يبقى النقل تقليدا ضعيفا لا يرتكز إلى الحاجة الفعلية وتبقى الممارسة الفعلية مشدودة إلى الرواسب التقليدية. وقد تهدف بعض المحاولات إلى معالجة الضعف في نظم التعليم ومؤسساته عن طريق التدريب كعلاج للموقف غير أن هذا العلاج قد يضاعف من المشكلة إذ تعاني برامج التدريب من كثير من السلبيات، ولا يوجد تحديد للأولويات في تلك البرامج عادة.

ولاشك أن التعليم يعتبر أحد المداخل الرئيسية للتنمية وبتكامله مع التدريب يمثل المرتكز الأساسي لزيادة فعالية وأداء إدارة التنمية، وهو الذي يتجاوز بالإصلاح الإداري مرحلة الشكل إلى مرحلة المضمون، ومن البديهي أن التغيير في أنماط الأجهزة والمؤسسات وتعديل الإجراءات والأساليب

والنظم لن يكون ذا قيمة بغياب العنصر البشري القادر على الأداء.. والإدارة، أن الأخذ بالأنماط الحديثة وتطوير الإجراءات للأولويات وأشكال التنظيم ما هي إلا وسائل لتحقيق غايات، ولكن النجاح في بلوغ الغايات يعتمد على الأفراد، ولما كانت التنمية تتطلب التغيير فان التعليم يجب أن يساعد على إدارة دفة التغيير، وعلى إحداث تغيير في الاتجاهات والسلوك يتفق مع مقتضيات التنمية، ويلعب التعليم والتدريب دورا هاما في تغيير الاتجاهات و يؤثران على التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية مع أن هذه الوسائل في دول المنطقة وبعض الدول النامية الأخرى مازالت رهينة الوضع التقليدي حيث كان آثرها محدودا في تغيير الاتجاهات. غير انه يجب ألا يغيب عن البال أن إيجاد إداريي التنمية لا يمكن أن يحدث تلقائيا من خلال برامج التعليم والتدريب، ذلك أن الصفات الأساسية التي يجب توافرها لا تتحقق من خلال تلك البرامج. فالمقدرة على القيادة وتحمل المسؤولية واتخاذ القرار والمبادأة والابتكار والإبداع صفات شخصية يجب توفرها. ولاشك أن برامج التعليم والتدريب مهما كان مستواها لا يمكن أن توجد إداريي التنمية ما لم تكن جذور تلك الصفات متوفرة، ولعل هذا يعتبر واحدا من بين الأسباب وراء فشل البرامج التعليمية والتدريبية في إيجاد الفئة المؤهلة القادرة على إدارة دفة التنمية. ولعل هذا يفسر لنا أيضا انه حتى في بعض الدول التي شهدت زيادة ملحوظة في عدد الخريجين من البرامج التعليمية والتدريبية مازالت الشكوى قائمة من نقص القدرة الإدارية ومازالت البرامج والمشاريع التنموية تئن تحت وطأة العجز. إن إيجاد إداريي التنمية يجب أن يعتمد بادئ ذي بدء على تقص للأفراد الذين يتوفر لديهم الاستعداد للقيادة والمبادأة والابتكار واتخاذ القرار وتحمل المسؤولية، ويمكن بعد ذلك إكسابهم المهارات والقدرات العلمية والعملية اللازمة. ولما كانت برامج التعليم والتدريب في هذه الدول تقليدية أو عشوائية ولما كان محتواها ضعيفا في الغالب، ولما كانت هذه البرامج تشكو من ندرة الكفاءة القادرة على التعليم أو التدريب وتشكو من ضعف التخطيط وضعف الأداء عموما فانه من المتوقع مهما كان الرصيد الذي يتخرج كبيرا فإنه لن يضيف الأساسي القدرة الإدارية المطلوبة للتنمية شيئا.

فإذا أضيف الأساسي ذلك سوء اختيار القيادات الإدارية التي تدير

التنمية فان المشكلة تبدو مضاعفة، وهذه الدول شأنها شأن اكثر الدول النامية قد لا يعتمد الاختيار فيها على الجدارة وخصوصا في الوظائف القيادية الإدارية ولذلك فإن إدارة التنمية قد ترزأ بعدد من هؤلاء لا تتوفر فيهم الصفات الأساسية المطلوبة في إداريي التنمية وربما تعوزهم المهارة والقدرة العلمية والعملية. وإذا كان الأمر كذلك فإن إدارة التنمية ستظل عاجزة عن تحقيق الأهداف المنوطة بها وسيظل الكيان الإداري ضعيفا لا يستطيع أن يباشر دورا في رسم التغيير وإحداثه ولا يستطيع إداريو التنمية أن يستوعبوا ظروف التنمية ومعطياتها وأهدافها ولا يملكون القدرة على التأثير فضلا عن التغيير.

إن الاهتمام بالتنمية الاقتصادية وبالتصنيع كأحد مرتكزاتها الأساسية يتطلب الاهتمام بالتعليم المهني والفني في الدرجة الأولى ونقل التكنولوجيا وتوطينها لا يمكن أن يتم إلا من خلال كفاءات مهنية وفنية تتوفر لها المعرفة الأساسية والاستعداد لإنماء المعرفة وتطويرها. والى جانب هذه الكفاءات المهنية والفنية يجب توفر الكفاءات الإدارية القادرة على إدارة المشروعات الاقتصادية الكبيرة سواء في القطاع العام أو الخاص. ومشكلة هذه الدول أنها تواجه نقصا كبيرا فيما يعرف بالمهن الاستراتيجية وهي المهن التي تبدو الحاجة إليها اكثر إلحاحا للسير قدما بجهود التنمية. إن القوى العاملة المهنية من العلماء والمهندسين والقائمين بأمر الإدارة والتنظيم يجب أن يتزايدوا بمعدل يصل إلى ثلاثة أمثال معدل تزايد القوى العاملة بأسرها، كما أن الأفراد الذين هم في مرتبة أدنى من هؤلاء والذين يحتلون موقعا وسطا في الأعمال المهنية والإدارية فان معدل تزايدهم يجب أن يتراوح بين ستة إلى تسعة أمثال معدل تزايد القوة العاملة بأسرها.[13]

وتحتاج هذه الدول إلى تكوين طليعة إدارية متميزة في القطاعين العام والخاص تدير المشروعات الاقتصادية الضخمة، ومثل هذه الطليعة لا تهيئها المؤسسات والأنظمة التعليمية والتدريبية السائدة التي تكاد تقتصر مهامها على تهيئة الأفراد لأداء وظائف تقليدية. وهذه الطليعة يجب توفر صفات أساسية فيها واستعداد لاكتساب صفات مكملة، ومن هذه الصفات روح الإبداع والابتكار والاستعداد للمخاطرة والاهتمام بالإجادة في الأداء وليس هناك من سبيل واحد واضح لإيجاد هذه الطليعة، غير أن هذه الدول من

الممكن أن تتجه إلى إنشاء معهد عال أو كلية يعتمد القبول فيها على دقة في الاختيار وتجاوز عن الأطر التعليمية والتدريبية المألوفة وكفاءات قادرة على غرس المعرفة وتطوير المهارة وبث القيم التنموية. وتكوين هذه الطليعة ليس معضلة مستعصية الحل ولا يتجاوز العدد المطلوب في اكثر هذه الدول بضع مئات لو أحسن اختيارهم وإعدادهم وحينئذ فإن الجزء الرئيسي في معضلة القوى البشرية المطلوبة للتنمية يصبح محلولا.

والاهتمام بتكوين الطليعة الإدارية اكثر ضرورة في هذه الدول، ومن البديهي أن تكون هذه الطليعة الإدارية من أبناء البلاد بحيث تملك المشاركة الفعالة في إدارة دفة التنمية وتوجيهها لصالح البلاد. ومن المؤسف أن لا يبرز مثل هذا الاهتمام بصورة جدية وان حظي أبناء البلاد بالوظائف الإدارية القيادية، ذلك انه في اكثر الحالات لم يتيسر لهم القسط الكافي من التأهيل أو التدريب، ولهذا مخاطره الجمة على تخطيط وتنفيذ مشاريع التنمية.

وهناك ثمة مهن يجب الاهتمام بها بصورة أساسية وهي المهن الاستراتيجية، ونظرا لنقص القوى البشرية المحلية فانه من الواجب توجيهها نحو هذه المهن لاعتبارات متعددة اقتصادية وسياسية ذلك انه من المتعذر توجيه القوى العاملة المحلية لكافة المهن وبالقدر المطلوب. والمهن الاستراتيجية هي المهن التي تتصل اتصالا مباشرا ومؤثرا في العملية الإنتاجية، ولهذا فإنه من الضروري أن يكون للمواطنين النصيب الأكبر في ممارستها غير انه من المؤسف أيضا أن يكون هناك انحسار في توجه المواطنين نحو هذه المهن وأن يكون التوجه الأكبر هو نحو المهن الكتابية والتنفيذية وهي في الأغلب مجموعة المهن السائدة في القطاع الحكومي [14] وتجدر الإشارة إلى أن تكوين الطليعة مهنيا وإداريا لا يحل المشكلة جذريا دون مساندة من الحلقة الوسطى التي تعتبر إلى حد كبير القوة الدافعة في المجتمعات الصناعية.، ومن الممكن لهذه الدول أن تتصدى لمعضلة النقص في القوى البشرية بجدية واهتمام مكثفين ووفق تخطيط يستثمر القوى البشرية المحدودة في تكوين الطليعة الإدارية وفي إعداد الأفراد الذين تسند إليهم المهن الاستراتيجية وكذلك الذين يكونون الحلقة الوسطى المطلوبة لمساندة الطليعة الإدارية وقد يكون العدد المطلوب هو ضعف أو ثلاثة أمثال العدد

الذي يكون الطليعة الإدارية وحتى مثل هذا العدد ما يزال إعداده ميسورا وممكنا لو كان الاهتمام بمعضلة القوى البشرية المؤهلة اهتماما جادا.

3- التعليم

لقد برز التعليم كأداة رئيسية في تحقيق التغيير الاجتماعي والثقافي والاقتصادي في دول المنطقة كغيرها من الدول النامية، ولذلك اتجهت هذه الدول إلى التوسع السريع في الأنشطة التعليمية بجميع مراحلها وخاصة في المرحلتين الثانوية والعالية تقديرا لظروف الحاجة إلى القوى العاملة المؤهلة. ورغم ذلك فقد كان القطاع التعليمي بأنظمته ومخرجاته عاملا رئيسيا من بين العوامل التي يعزى إليها الإخفاق في خطط وبرامج التنمية، بسبب عدم كفاءته وغلبة التعليم العام على حساب التعليم الفني، وعدم الاستجابة الصحيحة للاحتياجات من القوى العاملة وما نتج عن ذلك من عدم توازن بين المهارات التي أصدرتها تلك الأنظمة التعليمية بحيث أدت إلى إصدار ما يزيد عن الحاجة في مجالات معينة وإصدار نسبة ضئيلة مما تتطلبه الحاجة في مجالات أخرى. ولعل هذه الإصدار الذي يتجه أكثره إلى العمل الحكومي يضاعف من مشكلة عدم التوازن هذه و ينقلها من كونها مشكلة تعليمية إلى كونها مشكلة إدارية واقتصادية من الدرجة الأولى ويسهم في الإضافة إلى السلبيات التي تعتور الجهاز الحكومي أصلا بمزيد من البطالة المقنعة وتدني الإنتاجية والأداء بحيث يكون عاملا مساعدا في ضعف قدرات إدارة التنمية لا عاملا مساعدا في تطوير قدرات إدارة التنمية.

إن إصلاح النظام التعليمي يتطلب تعديلا في الأهداف وتغييرا في المحتوى ورفعا لكفاءة التدريس وأساليبه وتناسبا بين المجالات العلمية وبين مجالات العمل في إطار خطة شاملة للقوى العاملة، ويرى البعض أن المعالجة الجذرية للازمة التربوية التي تمر بها الأقطار العربية عموما ليست بالأمر اليسير، لأنها مرتبطة من حيث المبدأ بنظام الحكم وفلسفة الدولة والنظام الاجتماعي بصفة عامة، ولهذا فان تطوير التعليم، وإدخال تغييرات جوهرية فيه يحتاج إلى وضوح في الرؤية والمواصفات المطلوبة في المجتمع الذي تتطلع إليه هذه الأقطار، كما أن تغيير النظام الاجتماعي يعتبر شرطا

مسبقا لإحداث تغيير جذري في التعليم وأهدافه وفلسفته ونظامه.[15] ولا شك أن علاقة التعليم بالنظام الاجتماعي والسياسي والإداري كبيرة، غير أن التعليم بجانب تأثيره بهذه الأنشطة التي تطبعه بطابعها يفترض فيه أن يلعب أيضا دور المؤثر في هذه الأنظمة في إطار من علاقات التأثير والتأثر. ورغم أن التعليم يفترض فيه أن يلعب دور الأداة الفعلية في إحداث التغييرات الاجتماعية والحضارية والاقتصادية فإن محصلة التجربة التعليمية مع ما شهدته من توسع كبير لم تحدث ذلك التغيير المطلوب.، ولهذا انصب اللوم بأكمله على التعليم ونظامه ومحتواه، ولا يمكن للتعليم فعلا أن يحدث ذلك التأثير ما لم تدخل تعديلات جذرية عليه أصلا ومثل هذه التعديلات الجذرية لا يمكن أن تتم إلا مع توفر حد أدنى من القبول والدعم السياسي والاجتماعي.

ولا شك أن هناك العديد من المشاكل التي تكتنف أنظمة التعليم والعملية التعليمية وتؤثر على مخرجاتهما. وبعض المشاكل مصدره الإطار البيئي بكل جوانبه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وبعضها الآخر تفرزه الأنظمة التعليمية ذاتها. وإذا كانت الأنظمة التعليمية في أغلبها مستوردة، وإذا كان نقل هذه الأنظمة دون تكييف يخلق فجوة كبيرة بين المخرجات وبين واقع العمل فإن الاعتماد على المعلم الوافد اعتمادا متعاظما سيضاعف من تلك الفجوة. وإذا كان غياب المعلم المواطن عن الساحة التعليمية مقبولا لأمد معين بحكم حداثة التعليم فان استمرار غيابه رغم المعاهد والكليات التي تعني بتهيئة المدرس يعتبر عرضا للمرض الذي تعاني منه المؤسسات التعليمية، ذلك أن التوجه نحو هذه المعاهد والكليات لا يحظى بقيمة اجتماعية كبيرة. هذا بالإضافة إلى أن الوضع السيئ للمدرس والفرص المحدودة أمامه والنظرة الاجتماعية إليه والمرتبطة بعهد ما قبل التنمية مقارنة بالوضع الوظيفي الحكومي والفرص المتاحة أمامه والنظرة الاجتماعية إليه تكشف عن أسباب المرض. وتلجأ هذه الدول تلافيا لهذه المشكلة إلى الاعتماد على المعلمين الوافدين. ورغم أن هؤلاء ساهوا في المد التعليمي وساعدوا في تكوين العنصر البشري المتعلم في هذه الدول فإن استمرار غياب المعلم المواطن يقلل من قيمة العملية التعليمية، ويرسخ الحلقة المفرغة في عزوف المواطن عن القيام بتلك المهمة. ومهما كان جهد المعلمين

الوافدين ملموسا فان شعورهم بالدور المؤقت الذي يؤدونه يقلل من تفاعلهم داخل المؤسسات التعليمية و يقلل من إحساسهم بمشاكل المجتمع وتطلعاته.

وهناك مظاهر متعددة مرتبطة بالتعليم في دول المنطقة وغيرها من الدول العربية عموما، ومن هذه المظاهر:[16]

- التوسع الكمي دون الاهتمام بالكيف.
- زيادة كلفة التعليم وانخفاض إنتاجيته.
- فقدان التوازن في محتوى التعليم وأنواعه.
- قصور التخطيط التربوي وضعف الإدارة التربوية.
- غلبة الطابع النظري على التعليم.

ولهذا فإن معالجة الأزمة لا تتمثل في التوسع في الأجهزة التعليمية بقدر ما تتمثل في إعادة تصميمها وتحديد أهدافها وتوجهاتها، ولا يعني ذلك إعادة تصميم وتحديد الأهداف والتوجهات للأجهزة التعليمية فحسب، وإنما للعملية التعليمية بكل ما تعنيه من شمول لكل فئات المجتمع، ويندرج ضمن ذلك برامج محو الأمية التي يجب أن تعطي أولوية رئيسية ضمن العملية التعليمية، لان أهم ثمار التنمية القضاء على الجهل والفقر والمرض. كما أن من أهم مقومات التنمية إيجاد فرص الوعي الفكري التي تساعد بدورها على خلق الفرص الاجتماعية والاقتصادية المنتجة. وما لم تكن هناك جهود مكثفة لمحو الأمية تتجاوز الأطر التقليدية العادية بحيث تكون هدفا قوميا يحتل مكانه بين الأهداف القومية الرئيسية فإن العملية التعليمية ستكون قاصرة عن تحقيق التغييرات الاجتماعية والاقتصادية المطلوبة، وفي نفس الوقت فإن ثمار التنمية لن تسعد بها إلا قلة قليلة من المجتمع. وليس المقصود من برامج محو الأمية مجرد تعليم القراءة والكتابة ولكن إيصال المضمون الحضاري وخلق القدرة على الإدراك والتحليل.

وتواجه الدول النامية عادة مشكلة الاختيار بين خيارات عدة في التعليم في ضوء مواردها المالية المحدودة. فقد يكون التركيز على التعليم الابتدائي دون الثانوي أو العكس، وقد تكون الأفضلية للتعليم الثانوي دون الجامعي أو العكس، غير أن دول المنطقة بمواردها المالية الكبيرة لا تواجه القيد المالي إذ بإمكانها أن تنفق على إنشاء المزيد من المدارس الابتدائية والثانوية والجامعات في آن واحد، ولكن المسألة ليست قاصرة على المورد المالي ذلك

أن الرصيد البشري في هذه الدول محدود ولو توجه معظمه إلى التعليم الجامعي مثلا فإن ذلك سيخلق خللا في التوازن المطلوب تبعا للاحتياج، هذا فضلا عن أن التوزيع داخل قطاع التعليم الجامعي يجب أن تحكمه استراتيجية محددة في ضوء خطة شاملة للقوى العاملة، ورغم أن دول المنطقة يتبنى أكثرها سياسة تعميم التعليم الابتدائي والتوسع في إنشاء المدارس الثانوية فان التعليم الابتدائي مازال بعيدا عن مستوى التعميم في هذه الدول، وربما نجح العديد من دول المنطقة في توفير النسبة الكبيرة من المدرسين محليا على هذا المستوى غير انه على مستوى المدارس الثانوية ما تزال تلك النسبة ضئيلة، إذ أن التدريس على هذا المستوى يتطلب في الغالب درجة جامعية، والدرجة الجامعية لها مغريات عديدة في الأجهزة الحكومية وغير الحكومية ولهذا ينصرف المواطنون من حاملي الدرجات الجامعية إلى حيث تتوفر المغريات والحوافز الفضلى.

ويعاني التعليم الفني والمهني من مشاكل متعددة أبرزها ضعف الإقبال عليه رغم الحوافز المالية التي تقدمها بعض هذه الدول للملتحقين بالمدارس المهنية والفنية، ويتجه أكثر هذه الدول إلى توفير كثير من التجهيزات والإمكانات التي يحتاجها هذا النوع من التعليم. وتبرز الفجوة بين سعة الطاقة الاستيعابية وقلة المستوعبين فعلا، إن نسبة الملتحقين بالمدارس المهنية والفنية الثانوية في هذه الدول كانت حتى عهد قريب تتراوح بين 1,5٪ إلى 3,6٪ من طلبة المدارس الثانوية بينما ترتفع هذه النسبة في الدول المتقدمة بحيث تصل في بعض الأحيان إلى 33٪. [17] ورغم أن دول المنطقة وغيرها من الدول النامية تتغنى بالتصنيع وتعتبره المفتاح الحقيقي للتنمية فإن الأنظمة والمؤسسات التعليمية وتوجه المجتمع نحو التعليم العام وإهماله للتعليم الفني لا ينسجم مطلقا مع الحاجة إلى المساعدين الفنيين ومشرفي الإنتاج والحلقات العليا والوسطى الحاكمة والمؤثرة في العملية الإنتاجية. ولعل هذه الدول لم تحسن استخدام الحوافز المادية والمعنوية في تحقيق التوجيه نحو التعليم الفني في ظل القيم المجتمعية السائدة، وقد يكون استخدام الحوافز المادية والمعنوية غير كاف لتحقيق ذلك التوجيه ما لم تتبن هذه الدول سياسة التعليم الموجه لضمان حد أدنى من تنوع التعليم والإعداد المهني بالنسب وبالقدر الذي تحتاجه عمليات التنمية، ورغم أن

مثل هذه السياسة قد لا تكون مقبولة في ظل سياسة الباب المفتوح للتعليم فإن الآخذ بها قد يكون ضرورة لا مفر منها، وإلا فان مشكلة سوء التوزيع ستظل قائمة و يظل الاعتماد على العمالة الوافدة في كثير من المهن الاستراتيجية مستمرا، و يكون تراكم القوى العاملة المحلية في الوظائف الحكومية تراكما مضاعفا، ويكون ذلك في مجمله نزيفا في الاقتصاد وإهدارا للطاقات البشرية المحدودة. وقد لا يكون تكوين الكوادر المؤهلة لشغل المهن الاستراتيجية قاصرا على المؤسسات التعليمية وإنما يمكن أن يتم ذلك من خلال المؤسسات التدريبية وكذلك داخل المنشآت الإنتاجية.

غير أن تكوين القيادات الإدارية والمهنية المؤهلة يتطلب تعليما عاليا، يمكن أن تلعب الجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العالي دورا رئيسيا في تكوين هذه القيادات تكمله البرامج التدريبية لمستويات الإدارة العليا، ورغم ما يؤخذ من زيادة الاهتمام بالتعليم العالي والجامعي فإن المشكلة ليست مشكلة الزيادة في الدرجة الأولى وإنما هي مشكلة الخلل في الهيكل التعليمي وامتداده للهيكل الوظيفي بالإضافة إلى نوعية التعليم.

ولاشك أن مشكلة الرصيد البشري المحدود تقتضي حسن استثماره وذلك بتوجيهه الوجهات المطلوبة للتنمية ومن أبرز تلك الوجهات التعليم المهني والفني. إن مجموع القوى العاملة في المملكة السعودية من واقع إحصاءات 1399/1398هـ قد وصل إلى 2,490,200 عامل يمثل مجموع السعوديين منهم 1,415,500، كما أن عدد العاملين في قطاع التصنيع والمهن المتخصصة يزيد على تسعين ألف عامل أجنبي في حين أن عدد المتخرجين السعوديين لا يزيد عن 500 متخرج، وهي نسبة ضئيلة إذا قورنت بالاحتياج. وتبرز المشكلة الكبرى في سد الاحتياج في المهن التخصصية والحرفية ولا تلعب الجامعات الدور الأكبر في سد هذا الاحتياج إلا بالنسبة لبعض التخصصات المهنية والفنية العالية، و يبقى الدور الأكبر لمعاهد ومراكز التدريب الفني. هذا فضلا عن إن الجامعات ذاتها تعاني من خلل في الأعداد التي تتخرج منها بما لا يتناسب مع الاحتياج. ويتمثل الخلل في ضآلة تلك الأعداد التي تتخرج في التخصصات المهنية والفنية العالية وزيادة الأعداد التي تتخرج في التخصصات الأخرى، وقد تمثل هذا الخلل في المملكة العربية السعودية حيث كان الخريجون في اللغة العربية والشريعة

الإسلامية يمثلون نصف عدد الخريجين من جامعات المملكة تقريبا[18]، وفي دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط الأخرى لا تختلف الصورة كثيرا ويصل عدد الخريجين من الدراسات النظرية في أكثرها إلى 70٪. ولعل هذا يوضح أهمية ترشيد السياسة التعليمية وربطها بمتطلبات التنمية ويقتضي ذلك تشجيع الطلاب على الالتحاق بالتخصصات التي تحتاجها برامج التنمية وفق أولويات محددة وتقديم الحوافز المالية والمعنوية، وعدم التوسع في التخصصات التي تقل الحاجة إليها والتقليل من الحوافز الممنوحة لخريجيها وفتح تخصصات جديدة متى ما كانت الحاجة إليها كبيرة. أن هناك ازديادا مستمرا في عدد الجامعيين الذين يلتحقون بالخدمة المدنية غير أن هذه الإضافة الجامعية إلى القوة الوظيفية الحكومية تضاف في الغالب الأعم إلى الكم العددي اكثر منها إلى الكيف الوظيفي، حيث أن غالبية الخريجين هم من الكليات النظرية بينما يفتقر الجهاز الحكومي إلى الكفاءات المهنية المتخصصة[19]

وربما كان التعليم الثانوي هو القاعدة الضرورية التي تبني عليها تنمية القوى البشرية، ومنها يمكن أن يستكمل بالتدريب توفير القدرات الفنية أو الإدارية المطلوبة دون ضرورة الولوج في قنوات التعليم الجامعي. غير أن التعليم على المستوى الثانوي وهو يعاني من أزمة المدرس المواطن ومن توجه الدارسين فيه إلى القطاعات الأدبية ومن ضعف في مناهجه الدراسية أو عدم تواءم مع التغييرات السريعة المحيطة يصعب أن يكون القاعدة الضرورية لتنمية القوي البشرية، هذا فضلا عن أن قوة الجذب نحو التعليم الجامعي وقوة الجذب أيضا نحو العمل الحكومي لأي ناتج من هذا القطاع ييسر المسار التلقائي الضعيف للتعليم على المستوى الثانوي. وسواء كان توجه الخريجين إلى الجامعات أو إلى العمل الحكومي فإن الآثار السلبية تنسحب على الجامعات والأجهزة الحكومية وتلتحم مع آثار سلبية أخرى مفرزة من الجامعات ومن الأجهزة الحكومية بحيث يكون المردود في اكثر الأحيان ضعيفا، إذ يتراكم هؤلاء في الأجهزة الحكومية في الأعمال الكتابية أو يتوجهون داخل الجامعات إلى القطاعات الأدبية أيضا.

ودول المنطقة وهي تواجه الرصيد البشري المحدود تحتاج إلى استراتيجية وتواجه خيارا ربما كان اصعب من الخيار الذي تواجهه الدول النامية ذات

الموارد المالية المحدودة والرصيد البشري الكبير. إن دول المنطقة تحتاج إلى التركيز على التعليم الجامعي في قطاعات معينة وكذلك التعليم العالي المهني، وذلك لتكوين رصيد من القيادات الإدارية والفنية.، ولاشك أن التعليم الثانوي يعتبر القاعدة الأساسية التي تغذي التعليم الجامعي والتعليم العالي المهني، وإذا كان من الصعب على هذه الدول برصيدها البشري المحدود أن تغطي احتياجاتها على كافة المستويات من الكفاءات المحلية فإنه من الأسلم أن تكون المراكز القيادية مشغولة بكفاءات محلية مؤهلة. وربما أمكن الاعتماد على العمالة الوافدة في المراكز الأخرى أو ربما أمكن الاستعانة بالوسائل الآلية والتكنولوجية الحديثة في استيعاب العديد من الأعمال الكتابية والروتينية.

إن التوجه الحقيقي نحو التنمية يقتضي أن يكون هناك ربط بين أنظمة التعليم ولوائح الخدمة المدنية وخطط القوى العاملة وأهداف التنمية. وإذا كانت ضآلة القوى البشرية في اكثر دول المنطقة من المعطيات المفروضة وإذا كان من المستحيل تغطية كافة المهن المطلوبة من تلك القوى البشرية فإن الأمر يقتضي توجيه تلك القوى البشرية نحو ما يعرف بالمهن الاستراتيجية أو المهن الحاكمة في العمليات الإنتاجية والإدارية. وهذه المهن الاستراتيجية والحاكمة تشمل المراكز الإدارية والمهنية العليا كما تشمل المراكز الوسطى، أن المؤسسات والأنظمة التعليمية ولوائح الخدمة المدنية وخطة القوى العاملة يجب أن تساعد على التوجه نحو التخصصات المطلوبة و يقتضي ذلك الاهتمام بالتخصصات المهنية والإدارية في الجامعات والتخصصات المهنية والفنية في التعليم الثانوي. ولاشك أن أنظمة التعليم ولوائح الخدمة المدنية والبنيان الإداري أنماط مصبوغة بصبغة المجتمع، ولهذا فإن الأجهزة الحكومية تحدث العديد من الوظائف الجديدة التي تتراكم سنويا ومعظمها يدخل في فئة الوظائف الكتابية والروتينية، وتصدر الجامعات والمدارس الثانوية سنويا إعدادا من الخريجين يشغلون من تلك الوظائف ما أمكن و يبارك المجتمع هذا النمو في الوظائف الذي ييسر مصادر الرزق لنسبة غير يسيرة من القوى البشرية.

والنمو العشوائي للأجهزة الحكومية والتراكم الوظيفي داخل هذه الأجهزة والرصيد الذي تضيفه المدارس والجامعات إلى قائمة البيروقراطيين حلقات

مترابطة يدعم بعضها بعضا، بينما تظل المنشآت الاقتصادية في القطاعين العام والخاص تعاني من غياب الكفاءات الوطنية في المهن الاستراتيجية والحاكمة. ورغم أن التأكيد على توجه أبناء البلاد نحو هذه المهن من منطلق اقتصادي وسياسي يعتبر قضية لا تقبل الجدل فإن البيروقراطية تضفي حتى على التراكم الوظيفي الكتابي والروتيني مسحة من الأهمية بحجة أن الأعمال الحكومية أيا كانت تعتبر في غاية الأهمية.

وتحتل المهن الاستراتيجية في المنشآت الاقتصادية درجة اقل من الأهمية من قبل المجتمع وقطاعاته ومؤسساته بحكم أن توجه المجتمع ليس توجها إنتاجيا وليس توجها تنمويا. ولعل الوضع في دول المنطقة بدأ يتغير نسبيا إلا أنه تغير بطئ لا ينسجم مع التغييرات السريعة المطلوبة في كافة جوانب التنمية، فالحاجة إلى الكفاءات المهنية كبيرة، ومع هذا فإن النسبة المتجهة إلى التخصصات النظرية كبيرة وخصوصا على مستوى التعليم الثانوي. وتبرز المشكلة حتى على مستوى التعليم العالي، والخطورة في هؤلاء انهم يحتلون عادة المراكز الإدارية العليا و يقومون بدور إداريي التنمية في الوقت الذي لم يكونوا مهيئين فيه للقيام بمثل هذا الدور.

إن المهن الاستراتيجية الحاكمة على المستوى الأعلى وهي المرتكز الرئيسي لقيادة عمليات التنمية سواء في الأجهزة والمؤسسات الحكومية أو المؤسسات الخاصة يعتمد تأهيلها وإعدادها على مؤسسات التعليم العالي، ولهذا يجدر التعرض ببعض التفصيل لدور هذه المؤسسات.

دور مؤسسات التعليم العالي:

تلعب الجامعات عادة دورا اكبر من مجرد تقديم المادة العلمية أو تزويد الدارسين بمهارات معينة. ورغم أن من رسالة الجامعات إمداد الأجهزة والمؤسسات برصيد سنوي من الخريجين يلبي احتياج تلك الأجهزة والمؤسسات فإن رسالة الجامعات تظل اشمل من ذلك إذ يجب أن تكون الجامعات مصدرا للفكر والوعي والتطوير والتغيير ويجب أن يكون دورها قياديا في تحديد مسارات التنمية، ويجب أن تكون الجامعة قاعدة متينة للبحث العلمي الذي يتصدى للمشكلات والمعضلات و يتناول قضايا التنمية و يزيد من المهارة والقدرة على الإبداع الفكري والثقافي والعلمي، وليس

ذلك من قبيل الترف الفكري ولكنه ضروري لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية.

أن الجامعات في دول المنطقة لم تتبين بعد دورها الحقيقي في قضية التنمية، ولم تتمكن بعد من تحقيق الحد الأدنى من رسالتها وهو إمداد الأجهزة والمؤسسات بما تحتاج إليه من كفاءات متخصصة و يبدو أن هذا القصور ينطبق على جامعات المنطقة عموما. ورغم أن الجامعات لم تتمكن من إمداد الأجهزة والمؤسسات بالأعداد المناسبة فإن المشكلة تأخذ بعدا أعمق وأخطر حين يكون الحديث عن النوعية والمستوى، إن الجامعات ليست مصنعا للشهادات والدرجات العلمية تعلق كالأوسمة على صدور الخريجين ولكنها مصنع للقدرات والمهارات والوعي والفكر. و يبدو أن معظم جامعات المنطقة ليست كذلك. ومشكلة الدرجات العلمية إنها أصبحت في هذه المجتمعات وغيرها من المجتمعات النامية هدفا يطمح إلى تحقيقه الكثيرون، وليس هذه بظاهرة صحية. وحتى في المجتمعات التي تشهد تضخما في الشهادات والدرجات العلمية يظل اثر ذلك على الأجهزة والمؤسسات في تلك المجتمعات آثرا ضئيلا، وقد يغلب عليه الجانب السلبي حين يكون ذلك تضخما في الوظائف تشكو من وطأته تلك الأجهزة والمؤسسات. والجامعات في دول المنطقة مؤسسات حديثة ضمن الأجهزة والمؤسسات الحديثة التي إقامتها هذه الدول مؤخرا. وهذه الجامعات لم تتكون لها الهوية الذاتية إذ تكاد تكون أنظمتها والنسبة الكبرى من أعضاء هيئة التدريس وربما الطلاب وافدة إليها من خارج الحدود. وتعجز الجامعات في الغالب إن تحقق الحد الأدنى من رسالتها بأعداد المتخصصين في المجالات المختلفة وبالمستوى المطلوب لمواجهة احتياجات التنمية ولشغل الوظائف القيادية والاستراتيجية في الأجهزة الحكومية والمشروعات العامة والخاصة. وقد أشار الدكتور حسن الإبراهيم إلى أن الدول العربية باتت في أمس الحاجة إلى نوعية جديدة من الجامعات تكون لها المرونة والاستقلال وتتمتع باللامركزية لتستطيع المساهمة مساهمة حقيقية فعالة ذات أبعاد طويلة المدى في حل تلك المشاكل.[20] وقد تناولت ندوة التنمية المنعقدة في البحرين ديسمبر 1980 [21] دور الجامعات. ورغم أنه تطرقت بعض الآراء إلى قصور الجامعات في دول المنطقة في أداء رسالتها والتخبط

الذي تعيشه هذه الجامعات وعدم وضوح الرؤية والأهداف والافتقار إلى الإدارة فإن الآراء تطرقت أيضا إلى الهيمنة التي تفرضها الحكومة على الجامعات وعدم إعطائها الاستقلال الكافي وتكبيلها بالقيود الرقابية. ولعله من غير المستغرب أن تعتور الجامعات في دول المنطقة نفس الأمراض والأعراض التي تعتور الأجهزة والمؤسسات الحكومية. ولعله من المؤسف أن يكون العلاج الذي تتبناه هذه الدول عادة هو مد السلطان الرقابي وتطويق هذه المؤسسات بالقيود التي تحد من استقلالها ومرونتها وحريتها، إن الجامعات في دول المنطقة لا تكاد تخرج عن كونها نمطا منقولا في تنظيمه وبرامجه، ولذلك فهي تعيش في عزلة عن المجتمع ومشاكله وطموحاته، ولعل من المؤشرات الدالة على صدق هذا الاستنتاج هو أن خريجي الجامعات لا يكادون يستفيدون إلا بالنزر اليسير مما استوعبوه في الجامعات ويشعرون منذ اليوم الأول الذي يضعون فيه إقدامهم في الأجهزة والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية بالفجوة الكبيرة بين الجامعات وبين تلك الأجهزة والمؤسسات.

والجامعات في دول المنطقة تعاني من ذات الأزمة التي تعاني منها المؤسسات العامة، ولا غرو في ذلك فهي فئة من فئات المؤسسات العامة وتكاد تكون الأمراض والأعراض في هذه الفئات جميعها واحدة و يكاد يكون الحل الذي تلجأ إليه الحكومة لعلاج ذلك هو الهيمنة الرقابية. ولما كانت الحكمة الأساسية من وراء إنشاء المؤسسات العامة وفي إضفاء ذلك النمط على الجامعات هو إعطاؤها القدرة على الحركة وتجاوز العقبات الروتينية والقيود الإجرائية العقيمة التي تئن تحت وطأتها الأجهزة الحكومية العادية فإن مد السلطان الرقابي على المؤسسات العامة ومن بينها الجامعات يقضى على الحكمة الأساسية من وجود ذلك النمط الإداري أصلا، وتكاد المؤسسات العامة والجامعات تنتهي إلى وضع لا تختلف فيه كثيرا عن الأجهزة الحكومية العادية.

إن الجامعات شأنها شأن بقية المؤسسات العامة في دول المنطقة ليس لديها وضوح في الرؤية وليس لها أهداف محددة في الوقت الذي تعوزها فيه القدرة الإدارية. ورغم ما تحفل به مراسيم وقرارات إنشائها من مرونة فهي لا تعدو أن تكون مرونة شكلية إذ يظل للنفوذ والسلطان الخارجي تأثير كبير على اتخاذ القرارات داخل الجامعات وحجب الحرية الأكاديمية

وهى المرتكز الأساسي للبحث العلمي والمناخ المطلوب للإنتاج والعطاء والإبداع. وهذا التأثير مع ضعف القدرة الإدارية وعدم وضوح الأهداف لابد أن ينتج عنه قصور في تحقيق الأهداف المعلنة وتخبط في مسيرتها، غير أن علاج ذلك ليس في إلغاء المرونة والاستقلال ومد السلطان الرقابي لان ذلك لن يحل المعضلة وإنما يضاعف من عجز الجامعات وقصورها في أداء رسالتها.

إن الجامعة في البلدان العربية عموما لم يتيسر لها أن تصبح مؤسسة أصيلة ذات بنية ذاتية تلبى حاجات المجتمع، وقد يعزى ذلك إلى عوامل داخلية وأخرى خارجية. إن العوامل الداخلية تتعلق بنوعية القيادات الإدارية المهيمنة على تسيير الجامعات ونوعية القوى البشرية المسؤولة عن التعليم داخل الجامعة من ناحية أخرى. وأما العوامل الخارجية فترتبط بنوعية الحياة التي يعيشها المجتمع الذي تقوم فيه الجامعة إذ لا يمكن الفصل بين الجامعة وطبيعة حياة المجتمع الذي تقوم فيه في جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وتكمن الجذور الحقيقية للازمة في غياب الفلسفة المحددة الخاصة بالتعليم الجامعي وينبع ذلك من عدم وجود فلسفة خاصة بالتعليم العام أصلا.

وحل المعضلة في الجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العالي يعتمد على المرتكزات التالية:

أولا: وضع إطار واضح للأهداف المنتظر من الجامعات تحقيقها بحيث تكون تلك الأهداف طموحا ممكن التحقيق، وليس طموحا يدخل في قائمة الشارات الجوفاء والأماني الخلب. كما أن تلك الأهداف يجب أن تنبع من إدراك لواقع المجتمع وتطلعاته وان تكون متناسقة مع أهداف المؤسسات والأجهزة الأخرى ومتكاملة معها في إطار شامل للأهداف الوطنية.

ثانيا: حسن اختيار القيادات الإدارية وفق معايير موضوعية بعيدا عن المؤثرات غير الموضوعية من اجتماعية أو سياسية. وقد يكون من الأسباب الرئيسية وراء فشل بعض الجامعات والمؤسسات العامة سوء اختيار القيادات الإدارية. وتكمن جذور المشكلة أصلا في أن الجهة صاحبة القرار في اختيار القيادات الإدارية لا تحس بعظم مسؤولية اتخاذ ذلك القرار وقد يتسلم مثل هذه المؤسسات غير القادرين على إدارتها أو غير المدركين لأهمية

دورها، وحين يبدو الفشل ذريعا في تحقيق الأهداف المعلنة تتجه كل أصابع الاتهام نحو القيادات الإدارية في الوقت الذي تتنصل فيه القيادات الإدارية من مسئوليتها موجهة بدورها أصابع الاتهام إلى الواقع أو الظروف أو نوعية العاملين وهو ضرب من ضروب التهرب من المسؤولية الذي تفشى في الجامعات والمؤسسات العامة والأجهزة الحكومية عموما.

ثالثا: توفير الحرية الأكاديمية والمناخ الملائم للبحث والإبداع، ولعل افتقار الجامعات إلى ذلك سبب رئيسي في انحسار البحث العلمي وتقوقع الفكر. إن الإغداق على شراء الأجهزة الحديثة أو إنشاء المباني الضخمة ليس إلا صورة مكررة-لما يحدث خارج أسوار الجامعات. كما أن عدم الشعور بالأمان الذي يطمس قدرة الباحث داخل الجامعة هو نفس الشعور الذي يطمس قدرة المواطن على التفكير والعطاء، إن الحرية الأكاديمية والمناخ الملائم للبحث والإبداع لا يصدران بقانون أو نظام ولكنهما محصلة قيم اجتماعية وسياسية وثقافية راسخة الجذور، ولا يمكن في ظل التقوقع وعدم الشعور بالأمان إن يكون هناك بحث علمي حقيقي وان رصدت الملايين باسم البحث، وشيدت المباني الضخمة باسم البحث.، وتم شراء أحدث الأجهزة باسم البحث. ولعل الاضطهاد الذي منى به العقل العربي خلال مراحل متعددة من تاريخه هو الذي أقفل حتى باب الاجتهاد، ولعل هذا هو السبب في أن الجامعة تعج بالأساتذة ولكنها تفتقر إلى العلماء لان العلماء-في نظر خبراء التربية-هم نتاج وثمرة الجو الفكري الحر، ومثل هذا الجو غير متوفر في واقع الحياة العربية الراهنة فإذا ما نبغ عالم بين ظهرانينا فان ذلك يكون في العادة بالرغم من الظروف المحيطة به وليس بفعلها. ولهذا فليس من المستغرب أن نرى الجامعة في البلدان العربية غير قادرة على أن تلعب دورها كعنصر من عناصر ضمير الأمة الحي. (22)

رابعا: تغيير فلسفة التعليم ومحتواه وتحقيق الربط بينهما وبين المجتمع بكل مشاكله وتطلعاته. إن النظرة إلى التعليم على انه غاية في حد ذاته والنظرة إلى الدرجة العلمية على أنها نهاية الشوط في حلبة سباق ينتظر فيها كل مكمل للشوط وساما يعلق على صدره نظرات ليست مستغربة في مجتمعات تطغى فيها الأمية. ولكن هذه النظرات لا تخدم واقع هذه المجتمعات والمسؤوليات التي يجب أن يتحملها أفرادها، والحاجة الماسة

إلى العطاء والإنتاج والسعي الدؤوب لتحقيق الأهداف المرسومة، وترسخ الجامعات مثل هذه النظرات وتتوسع توسعا غير مدروس في كل اتجاه رأسيا كان أم أفقيا وتضطلع ببرامج تعوزها القدرة على الاضطلاع بها، ولعل هذا الاتجاه من قبل الجامعات هو اتجاه يرضى نظراتها الشكلية التي لا تختلف عن نظرة الدارس إلى الدرجة العلمية بصرف النظر عن العطاء المنتظر منه. فهي أيضا يهمها أن تتفاخر بعدد برامجها وعدد درجاتها وعدد الدارسين فيها وعدد المتخرجين منها قبل أن تتفاخر بنوعية تلك البرامج ونوعية المتخرجين منها. وليست الجامعات بالطبع هي الجهة الوحيدة الذي ترسخ هذا الاتجاه الذي يدحض كل ما تنتظره عملية التنمية من سعى وعطاء، والذي يجهض الأماني المعلقة على هذا الرصيد المتدفق من المتخرجين. فإن أنظمة الخدمة المدنية والأجهزة القائمة على تشريعها وتنفيذها تمارس دورا رئيسيا في ترسيخ مثل هذه النظرات فهي تسعر الدرجات العلمية بصرف النظر عن الجهد والمسؤولية والعطاء، وتعطى لكل درجة علمية سعرا محددا وكل هذا يشجع على السباق من اجل الدرجات العلمية بصرف النظر عن الحاجة إليها، والسعي من أجل الحصول على الدرجة العلمية بأي ثمن ويتمثل هذا في الضغط الذي تواجهه جامعات المنطقة عموما كما يتمثل في العدد الذي يتجه إلى الالتحاق بجامعات أجنبية.

ولا شك أنه مع غياب خطة للقوى العاملة وتحديد لاحتياجات المجتمع فإنه من الممكن أن يكون توجه الدارسين نحو حقول لا توجد حاجة إليها و ينتهي المطاف بهؤلاء أو بأكثرهم إلى الأجهزة والمؤسسات الحكومية ليشغلوا وظائف فيها، وتتضاعف المشكلة حين يوضعون في وظائف لا تتناسب مع تخصصاتهم أو حين لا توجد لهم الوظائف المتناسبة مع تخصصاتهم فتستحدث لهم انطلاقا من المهمة الاجتماعية للحكومة في توفير الفرص الوظيفية للمواطنين. وتكون النتائج في الحالين متقاربة وهي خلل في الهيكل الوظيفي وإخلال بكل مبادئ الكفاءة والكفاية وتضخم غير متناسق وغير منتج وقصور في الأداء والعطاء وضعف في الإنتاجية.

ويحتاج الأمر إلى وجود خطة واضحة للقوى العاملة تستهدي بها الجامعات في إقرار برامجها وتحديد عدد الدارسين فيها وتبقى مسؤولية

الجامعات أساسية في تحديث برامجها في إيجاد المحتوى العلمي والعملي الذي يعد الدارس لأداء دور ملموس في معترك حياته الوظيفية يخدم في المحصلة النهائية أهداف التنمية. إن برامج الجامعات في دول المنطقة لا تعدو كونها نقلا مباشرا أو غير مباشر من جامعات أخرى وقد لا يكون الأصل المنقول منه قدوة يقتدي بها أو قد يأتي النقل مشوها أو شكليا وتكون المشكلة في النهاية مضاعفة حين يتمثل فيها فراغ المحتوى والنزعة الشكلية وسوء النقل.

ودور الجامعات في تكوين الطليعة الإدارية دور رئيسي رغم أن الجامعات لم تضطلع بعد بما يقتضيه هذا الدور. ولقد أوصت ندوة عن أهمية الإدارة للتنمية عقدت في معهد الإدارة العامة بالمملكة العربية السعودية في مارس 1978م بالتالي[23].

1- أن تقوم وزارة التعليم العالي ووزارة التخطيط والديوان العام للخدمة المدنية بدراسة شاملة لواقع تدريس الإدارة في الجامعات في المملكة ومدى تلبيتها لاحتياجات التنمية المختلفة واعتماد نتائج هذه الدراسة في إعادة النظر في المناهج والبرامج المطبقة في تلك الجامعات.

2- إيجاد كليات للعلوم الإدارية في الجامعات المختلفة مع ضرورة زيادة عدد التخصصات الجامعية في الإدارة.

3- حث الجامعات السعودية على المزج بين النظرية والتطبيق في مجال الإدارة وذلك بإدخال التطبيق العملي كجزء لا يتجزأ من برنامج الدراسة سواء كان ذلك داخل الجامعة أو في الأجهزة الحكومية أو المؤسسات الخاصة.

4- إيجاد علاقة قوية بين كليات الإدارة في المملكة وبين هذه الكليات وأجهزة الحكومة المختلفة.

5- تأكيد الدور الذي تقوم به كثير من المؤسسات التعليمية والتدريبية والتنظيمية في مجال الإدارة العامة لوضع البرامج المدروسة وإجراء البحوث الميدانية وتوسيع مجال الاستشارات بحيث تحد من اللجوء للشركات الاستشارية الأجنبي وحث الجهات الحكومية للاستعانة بمراكز البحوث الجامعية ما أمكن.

إن دور الجامعات في دول المنطقة وفي الدول النامية عموما في التنمية

الإدارية يكاد يكون مفقودا، وتكاد تكون برامج الإدارة فيها محدودة ولهذا فإن ناتجها محدود. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الجامعات تتقوقع على نفسها ولا تمارس الدور النشط والفعال الذي تمارسه الجامعات في الدول المتقدمة من الخروج ببعض البرامج إلى خارج أسوارها ومد خدماتها إلى المجتمع مباشرة. والجامعات في دول المنطقة وفي غيرها من الدول النامية بحكم طبيعتها التقليدية وبحكم النزعة البيروقراطية لا تستجيب للتغيرات في محيطها بالدرجة المطلوبة. إن الجامعات في الدول النامية عموما تتصرف ببطء في الاستفادة من الفرص المتاحة وفي أداء التزاماتها في حقل التنمية الإدارية.[24]

والجامعات في دول المنطقة وفي الدول النامية عموما عليها التزامات كبيرة تتجاوز الدور التقليدي إلى التصدي المباشر لمعضلة التنمية، وذلك بتكوين رصيد كفء من إداريي التنمية وإجراء البحوث والدراسات التي تتصدى للمشاكل الإدارية وتتقصى الحلول لها. ومن المؤسف أن الجامعات ما تزال إلى حد كبير رهينة الدور التقليدي وتكاد تعيش في عزلة عن المجتمع ومؤسساته الأخرى، وربما كان مرد تلك العزلة النظرة التقليدية إلى العملية التعليمية والفجوة الكبيرة بين الجامعات كمؤسسات وبين الأجهزة الحكومية الأخرى المستفيدة من خريجي الجامعات وانعدام قنوات الاتصال بين الجامعات وتلك الأجهزة بحيث لا تستشعر الجامعات بدقة مدى احتياج تلك الأجهزة لكل نوع من التخصصات كما أن تلك الأجهزة لا تنقل بدورها إلى الجامعات صورة واضحة لاحتياجها.

إن طبيعة التغيير الاقتصادي والاجتماعي الذي تفرضه ظروف التنمية يقتضي من الجامعات أن تلعب دورا رائدا في إحداث التغيير وفي مد الدارسين بالعلم والوعي والإدراك والمهارة والقدرة حتى يستطيعوا المشاركة في إحداث التغيير وحمل أمانته، وليست هذه بالمهمة اليسيرة. ولن تستطيع الجامعات في دول المنطقة أن تكون كذلك ما لم تكن أهدافها محددة وإدارتها قادرة على إحداث التغيير داخل أسوار الجامعات قبل أن يمتد أثرها إلى التغيير خارج أسوارها، وما لم يتوفر المناخ العلمي الذي يساعد على العطاء المنتج والإبداع، وما لم يتوفر للأساتذة في الجامعات الحد الأدنى من الاستقرار والأمان، وما لم يكن هؤلاء أنفسهم وسيلة من وسائل

إحداث التغيير ونقل محصلته إلى أذهان الدارسين.

لقد كان الإحساس بدور الجامعة في التنمية بكافة أبعادها في الوطن العربي موجودا منذ سنوات غير أن الإحساس لم يتبلور إلى واقع. إن الجامعة تلعب دورا رئيسيا ليس فقط في إيجاد إداريي التنمية ولكن في إيجاد قيادات إدارة التنمية وفي ريادة المجتمع وتخطيط مستقبله وتطوير قدرته على البقاء. إن التربية العربية عموما أخفقت في تنمية إحساس النشء بالخطر المحدق بأمتهم والتوفيق بين التراث القديم والمدنية الحديثة وتكوين الهوية القومية الشاملة وتخطيط سبلها وإنشاء قادة الأمة في ميادين الفكر والعمل، ورغم أن الجامعات قد ازدادت عددا وتضخمت إعدادا فإن هذا الإخفاق ما يزال قائما [25] وما تزال الحاجة ماسة إلى القدرات الإدارية والمهنية في الدرجة الأولى. ورغم التأكيد على أهمية التعليم باعتباره مدخلا رئيسيا من مداخل تطوير القوى البشرية فإن نوعية التعليم هي التي تعكس القدرة والأداء. ولعل الاهتمام بالحصول على الدرجة العلمية والتوسع الكمي الذي يلبي هذا المطلب الاجتماعي قد أدى إلى وجود رصيد من حاملي الدرجات وليس من المتعلمين، ولقد برزت في ندوة إدارة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر 1980م [26] بعض الآراء التي تسمى هذا الوضع بأمية المتعلمين وان ما يمكن أن يسهموا به من أداء محدود جدا. ولهذا اتجهت بعض الآراء إلى التأكيد على أن التعليم بهذه الصورة لا يخدم التنمية، لان التنمية مقدرة على الأداء وانه قد يتم التعليم للقطاع الأكبر من المواطنين ولكن دون أن يقابل ذلك أداء فعال. ولعل القضية لا ترتبط بنوعية التعليم فحسب ولكنها ترتبط بأهداف التعليم كما ترتبط أيضا بالتوقعات والظروف البيئية الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

ولقد تسابقت دول المنطقة إلى إنشاء الجامعات وهو جزء من النزعة التي تطغى في الدول النامية عموما للآخذ ببعض المظاهر التي ترتبط بالعزة القومية أو التقدم. ورغم أن الجامعات عموما تلعب دورا رئيسيا في إعداد إداريي التنمية وفي توجيه البحث العلمي في مسار يخدم أهداف التنمية والتطور التكنولوجي فإن التسابق في إنشاء الجامعات بهذه الصورة قد تكون له بعض النتائج السلبية، ومن أبرزها ترسيخ عقدة الشهادة الجامعية وإفساح المجال أمام اكبر عدد ممكن للالتحاق بالجامعات وفي التخصصات

المختلفة دون وجود خطة أو مؤشرات ضابطة. وقد يكون من نتائج ذلك رصيد كبير من الجامعيين الذين لا تستفيد منهم إدارة التنمية أو من أكثرهم و يضيفون وزرا إلى وزر الأجهزة الحكومية وينتهون إلى خلق مزيد من البطالة المقنعة، و يكون هذا التوجه غير المدروس نحو الدرجة الجامعية على حساب التعليم المهني والفني الذي ما زال الحلقة المفقودة بين حلقات التعليم في هذه الدول رغم ضرورته لإدارة التنمية. ومن مشاكل هذا التسابق التنافس بين الجامعات على الكفاءات الأكاديمية وتجاذبها في ظل ندرة يكون فيها لمثل هذا التنافس آثار ضارة على بعضها كما أن هذا التسابق في إنشاء الجامعات ينتج عنه رصيد من الجامعات اكبر واكثر بكثير مما تحتاجه هذه الدول.

إن البرامج التعليمية رغم ازديادها ما تزال قاصرة من الناحية الكمية والنوعية عن مد الأجهزة والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية بالقوى البشرية القادرة، ولهذا فإن الحاجة إلى تدريب إضافي تعتبر ضرورية. وفي استقصاء تم توزيعه على عدد من المسؤولين في الحكومة والقطاع الخاص في دول المنطقة كان التأكيد على أنه لم يجر تغيير في برامج التعليم يوائموا مع متطلبات التنمية [27] كما أنه لا يوجد ربط بين برامج التدريب ومتطلبات التنمية. وفي ندوة إدارة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر 1980م [28] اتجه الرأي إلى أن الأنظمة التعليمية لم تنجح في توفير الكوادر اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وأن عملية التنمية لم يواكبها تغيير وتطوير في هياكل التعليم. كما أن هناك قصورا في مؤسسات التعليم وضعفا في أنظمة التعليم المنقولة من دول أخرى وأنه لا توجد أهداف محددة للتعليم وهذا هو السبب في انعدام الربط بين مخرجات التعليم وبين متطلبات التنمية.

4- التدريب

يتكرر التأكيد على أهمية التدريب باعتبار أنه مدخل رئيسي لتنمية القوى العاملة، وقد تتوفر مؤسسات التدريب دون أن تكون فعالة، وقد تتوفر برامج التدريب دون أن تكون فعالة أيضا، ذلك أن التدريب الفعال يجب أن تتوفر له مقومات معينة. ومن بين أبرز تلك المقومات وجود المؤسسات

التدريبية القادرة ووجود المدربين القادرين على نقل المعرفة والخبرة وتوفر المناخ الذي ييسر تلك العملية ووجود المتدربين الذين يتوفر لديهم الاقتناع بأهمية التدريب وجدواه. وإضافة إلى ذلك يجب أن يتوفر لدى القيادات الإدارية في الأجهزة الحكومية وغيرها الاهتمام والاقتناع بجدوى التدريب وضرورته. والتدريب لكي يكون فعالا يجب أن يتكامل مع سياسة موضوعية في التصنيف ووجود هيكل تنظيمي سليم ووجود أساليب علمية لتقويم الأداء ووجود سياسات موضوعية في الاختيار والتعيين والترقية وتحديد الأجور والحوافز وتوفير المناخ للتنمية الذاتية. ومعنى ذلك أن التدريب جزء من نظام متكامل لتطوير مستوى الخدمة المدنية وأن الخلل في الأجزاء الأخرى يعطل فعالية هذا الجزء. والتدريب جزء من برنامج متكامل مستمر للإصلاح الإداري فإن لم يكن كذلك فلن يكون فعالا . ولعل ضعف برامج الإصلاح الإداري أو انعدامها وانعدام المعايير الموضوعية في الاختيار والتعيين والترقية وتحديد الأجور والحوافز وعدم وجود نظام موضوعي للتصنيف ينسحب آثره على التدريب مهما كان مقدار الجهد المبذول في هذا السبيل أو الحوافز المغرية فيه هذا فضلا عن أن التدريب بهذه الصورة سيفتقر أصلا إلى المقومات الموضوعية.

وتزداد أهمية التدريب في هذه الدول بحكم أن نظام التعليم لا يزود .الدارسين عادة بالمعرفة القابلة للتطبيق في محيط العمل. ونظرا للفجوة القائمة بين نظام التعليم وأنواعه وبين مجالات العمل المطلوبة فان التدريب يكتسب أهمية خاصة ويحتاج الخريجون مهما كانت درجاتهم العلمية إلى قدر من التدريب كما يحتاجون إلى إعادة التدريب من وقت لآخر. وإذا كانت دول المنطقة كغيرها من الدول النامية قد قصرت التدريب على تلك البرامج الرسمية المعدة داخليا أو التي يبتعث إليها الدارسون في الخارج فإنها أغفلت تماما ما يعرف بالتدريب في محيط العمل.

التدريب الإداري:

حاولت بعض دول المنطقة إنشاء معاهد للإدارة العامة، والهدف من هذه المعاهد هو تدريب اكبر عدد ممكن من الموظفين الحكوميين وزيادة قدراتهم الإدارية للتغلب على العجز الإداري الذي تشكو منه الأجهزة

الحكومية عادة. ورغم التفاوت في الإنجاز الذي الذي تحققه هذه المعاهد فإنها تشكو في الغالب من عدم وضوح الأهداف شأنها شأن الجامعات، كما أن اختيار الدارسين يأتي عشوائيا من قبل الأجهزة الحكومية، وقد يكون التحاقهم بالبرامج غير مبنى على حاجة آنية أو مستقبلية في الأجهزة التي يعملون فيها وقد لا يستفيد أكثرهم من حصيلته التدريبية بعد انتهاء فترة التدريب إضافة إلى مشكلة الإدارة ذاتها في مثل هذه المعاهد، وقلة الكفاءات القادرة على التدريب. و يعتبر معهد الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية من الأمثلة الأكثر نجاحا وأكثر خبرة. وقد تخرج من برامجه المتعددة خلال خمس السنوات من 95- 1399هـ ما مجموعة 7198 متدرب [29] ورغم ذلك فان هذا المعهد لقي وما زال يواجه العديد من الصعوبات من أجل تحقيق مبدأ الجدوى من برامجه ومحتوى الصيغة الإدارية القائمة وأن يجنب المشتركين في هذه البرامج سيئات التناقض والتشتت وافتقار الصلة بين الحقيقة العلمية والواقع المشهود، وما تزال الشكوى قائمة حول عدم جدوى بعض البرامج [30]. ولا شك في أن هناك عوامل متعددة تعتور برامج التدريب وتقلل من فعاليتها ومن بين تلك العوامل:

أولا: عدم وجود خطة للقوى العاملة يمكن أن تحدد في إطارها الاحتياجات التدريبية، وغياب مثل هذه الخطة وعدم معرفة الاحتياجات التدريبية قد يكون من نتائجه تنفيذ برامج لا حاجة لها أصلا أو أن حجمها اكبر أو أقل من تلبية الاحتياج القائم.

ثانيا: عدم توفر الكفاءات القادرة على التدريب. والتدريب يحتاج إلى فئة معينة تجمع المحتوى العلمي والمحتوى التطبيقي. وقد تقتضي الندرة الاعتماد على عناصر لا تملك غير المحتوى العلمي في الوقت الذي ينتظر منها أن تقدم مادة تدريبية لأفراد لهم ممارسة إدارية أو مقدمون على الممارسة الإدارية. وقد تقتضي الندرة أيضا الاعتماد على خبرات وافدة لا تملك القدرة على الربط بين المحتوى العلمي والمحتوى التطبيقي في ظروف محلية ليس لديها إلمام بها.

ثالثا: عدم الاقتناع الفعلي من قبل القيادات الإدارية بالتدريب ورغم أن هذه القيادات الإدارية تبادر إلى الاعتراف بأهمية التدريب وتتظاهر في الغالب بالاقتناع بجداوه فان ذلك الاقتناع يظل شكليا، ومن المؤشرات على

ذلك أن اختيار الأفراد للالتحاق بالبرامج التدريبية يتم عشوائيا وقد لا تكون هناك صلة مطلقا بين الحاجة الفعلية في الأجهزة وبين البرامج التي تقدمها معاهد الإدارة في بعض الأحيان. وإضافة إلى ذلك فإن الأفراد الذين التحقوا ببرامج التدريب لا يكادون يجدون أقل فرصة لتنفيذ جزء مما إكتسبوه من خلال البرامج التدريبية، وقد يؤدي ذلك في كثير من الأحيان إلى شعور بالإحباط والفشل يمكن أن يؤثر على الأداء والإنتاجية بدلا من أن يكون التدريب عاملا مساعدا على تحسين الأداء ورفع إنتاجية.

رابعا: سوء اختيار الملتحقين بالبرامج التدريبية. و ينشأ سوء الاختيار بسبب عدم وجود خطة محددة للاحتياج أو عدم الاقتناع الفعلي من قبل القيادات الإدارية أو عدم ممارسة المعاهد لدورها المطلوب في تحديد نوعية الملتحقين بالبرامج التدريبية ويكون من نتائج ذلك خليط غير متناسق من المتدربين لا تضمه حصيلة متقاربة ولا يجمعه هدف محدد.

خامسا: الانفصام بين البرامج التدريبية و بين الواقع العلمي، ومما يساعد على ذلك الفجوة القائمة بين معاهد الإدارة و بين الأجهزة الحكومية المستفيدة والمشكلة التي تواجهها المعاهد والمتمثلة في ندرة المدربين القادرين على مزج المحتوى العلمي والمحتوى التطبيقي في مادة مفيدة يستطيع المتدرب نقلها إلى واقعه العملي.

سادسا: حداثة مفهوم التدريب الإداري إذ لم يكن مثل هذا المفهوم شائعا أصلا في هذه الدول وغيرها من الدول النامية. وتتجه هذه الدول لخلق طلب على برامج التدريب وحث الموظفين على الالتحاق بها أملا في رفع مستوى الأداء والإنتاجية و يتمثل ذلك في وضع بعض الحوافز، ومن أبرزها احتساب التدريب لأغراض الترقية. إلا أن بعض دول المنطقة اتجه إلى تقديم حوافز مالية مغرية تشجيعا للموظفين على الالتحاق بالبرامج التدريبية، وقد يكون من نتائج ذلك انعدام المغزى من التدريب بحيث يكون تهافت الموظف الملتحق بتلك البرامج هو تهافت من أجل الحوافز أو المكاسب الأخرى التي يغنمها بحصوله على شهادة انتظام في تلك البرامج بصرف النظر عن المكاسب التدريبية التي يمكن اكتسابها من خلال تلك البرامج.

وقد تعرضت ندوة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر 1980م[31] إلى المشاكل التي تواجه معاهد التدريب في دول المنطقة ودورها في تدريب

إداريي التنمية ومن تلك المشاكل عدم الربط بين سياسات التدريب واحتياجات التنمية والانفصام القائم بين معاهد التدريب والمشروعات أو البرامج الإنمائية وانعزال المعاهد في هذه الدول عن التغييرات المحيطة بها واستعمالها، لأنماط وأساليب تقليدية غير متطورة وقصور التدريب عن تقديم المهارات المطلوبة بالمستوى المطلوب كما أن معظم البرامج تتسم بعدم وضوح الهدف وتهافت المتدرب للحصول على شهادة الانتظام وانعدام التقويم والمتابعة.

ورغم كل المشاكل التي تواجه معاهد الإدارة فإنها تكاد تكون الخيار الوحيد والأفضل في هذه الدول، ذلك أن الإيفاد إلى الخارج بغرض التدريب لا يخلو من مشاكل قد تكون اكثر حدة وعمقا. ومن أبرز تلك المشاكل أن المادة التدريبية ستكون بعيدة تماما عن واقع الإدارة الذي سيعيشه المتدرب و يبدو التدريب في مثل هذه الحالة إهدارا لا فائدة من ورائه. وإضافة كل ذلك فإن العديد من مؤسسات التدريب في الخارج قد غلبت عليها النزعة التجارية سعيا وراء الكسب المادي وأصبح التدريب في الخارج في كثير من الأحيان رحلة ممتعة للمتدرب قبل أن يكون اغترابا من أجل التدريب.

ولعل جامعات المنطقة مدعوة الإيفاد المساهمة في التدريب كجزء مكمل لرسالتها حتى وان توفرت معاهد للإدارة إذ ستظل الحاجة الإيفاد التدريب اكثر من طاقتها مجتمعة. إن تدريب إداريي التنمية لا يقل أهمية عن الإعداد الأكاديمي لإداريي التنمية بل قد يكون اكثر أهمية ذلك أن المهندس المسؤول عن مشروع صناعي قد يكون لديه إلمام واسع بجانب من مهنته ولكنه يحتاج الإيفاد بعض الإلمام بالتخطيط والتنظيم ودراسات السوق والقوى العاملة وغيرها، والمدير المسؤول في برنامج للرعاية الصحية أو مؤسسة تعليمية قد يكون خبيرا في ميدان تخصصه ولكنه في أمس الحاجة الإيفاد بعض الرصيد من المعلومات والقدرات الإدارية، ومن هنا تأتي الأهمية القصوى لتدريب إداريي التنمية لأن النجاح في إكساب المهارات والقدرات الإدارية المطلوبة لإداريي التنمية سيكون بدون شك من أهم عوامل نجاح إدارة التنمية.

ولا شك أن التدريب يعتبر واحدا من مداخل التنمية الإدارية ولا يمكن أن تتحقق هذه التنمية ما لم يكن هناك إطار موحد متناسق لكل مداخل

التنمية الإدارية أتلاحيان من تنظيم وإعادة تنظيم وتحديث للأنظمة واللوائح وتبسيط وتطوير للإجراءات والأساليب المتبعة. إن التدريب حتى وان تجاوز الكثير من السلبيات التي تعتوره في المحتوى أو في نوعية التدريب فسيظل قاصرا عن تحقيق التنمية الإدارية المطلوبة في مناخ تنعدم فيه كفاءة التنظيم وتتعقد الإجراءات والأساليب وتجمد اللوائح والأنظمة هذا فضلا عن تخلف القيادات الإدارية عن إدراك أهمية التنمية الإدارية أو عدم اقتناعها بهذه التنمية. ولا شك أن دول المنطقة والعديد من الدول النامية ينفق الكثير في سبيل التدريب داخليا أو خارجيا ولكن مردود التدريب على الكفاءة الإدارية مردود ضعيف، من مؤشراته استمرار الشكوى من ضعف الكفاءة الإدارية. وهذه الدول نادرا ما تلجأ إلى تقويم جدوى البرامج التدريبية ولذلك فإن ظاهرة تبادل التهم-ولو بصورة غير مباشرة-بين معاهد التدريب من ناحية والأجهزة والمؤسسات الحكومية المستفيدة من ناحية أخرى تكاد تكون واضحة.

فالمعاهد تشكو من عدم اقتناع القيادات الإدارية بالتدريب وإحجامها عن إيفاد موظفيها للتدريب أو إيفاد موظفين لا يرجى من وراء تدريبهم فائدة أو لا يوجد ارتباط بين أعمالهم و بين محصلة البرامج التدريبية التي يوفدون للالتحاق بها أو تكليف الموظفين المتدربين بأعمال جديدة لا صلة لها بما تلقوه من تدريب أو إيصاد السبل أمام أي فكرة أو اقتراح للتعديل والتطوير نابعة من الحصيلة التدريبية. والأجهزة الحكومية تشكو من ضحالة المادة التدريبية أو بعدها عن الواقع أو ضعف مستوى المدربين. والحقيقة التي لا مراء فيها أن البيروقراطية تحارب التنمية الإدارية وتحارب إعداد الكوادر المؤهلة وتحارب تحديث الأنظمة واللوائح وتطوير إعداد والأجهزة ولذلك فإن مهمة معاهد الإدارة في مواجهة ذلك ليست بالمهمة اليسيرة. غير أن معاهد الإدارة وهي جزء من المجتمع الذي تشكو أجهزته ومؤسساته من نقص الكفاءة تعاني من ذات الشكوى، وندرة العناصر القادرة على التدريب في المعاهد قد تكون مشكلة اكبر من مشكلة ندرة الكفاءات الإجراءات في الأجهزة والمؤسسات الحكومية. كما أن الضرر الذي تلحقه هذه المشكلة بالتدريب لا يقل في حجمه عن الضرر الذي يلحقه عدم اقتناع القيادات الإجراءات بالتدريب. لقد اتجه الكثير من الدول النامية الإدارية

محاولة جذب القيادات الإجراءات الإدارية التدريب بأسلوب يفترض أن يكون مقبولا من قبل هذه القيادات الإجراءات. ومن البديهي أن تتجه هذه الدول الإدارية محاولة تدريب القيادات لأنها تملك في كثير من الأحيان عرقلة أي محاولة تطويرية أو إجهاضها.. ولا شك أن القيادات الإجراءات في أمس الحاجة الإدارية التدريب وان جذبها الإدارية البرامج التدريبية يخدم أهدافا متعددة من بينها:

1- زيادة المهارات والقدرات وتطوير المعرفة.

2- تحطيم الحاجز البيروقراطي ضد التدريب وتحقيق الاقتناع بجدواه.

3- خلق جسور اتصال متينة بين الجهة المقدمة للخدمة والجهة المستفيدة مما يحقق تحسين الخدمة وتحسين الاستفادة منها.

ولكي يكون التدريب مقبولا على هذا المستوى فإنه يتخذ عادة صفة الندوة على اعتبار أن كل الأطراف تشارك في طرح القضية وإبداء الرأي دون أن يكون هناك مدرب ومتدرب، ذلك أن هذه القيادات الإجراءات تحس أن قبولها بموقف المتدرب هو اعتراف بنقص الكفاءة وذلك ما تتحاشاه. ورغم أن الندوات وسيلة مقبولة إلا أن عائدها يكون في الغالب محدودا هذا فضلا عن أن هذه الوسيلة ما زال استخدامها محدودا، ولا شك أن اقتصار التدريب على فئة من الموظفين في مستويات دنيا وربما متوسطة لا يحقق الفائدة المرجوة ما لم يكن في الإمكان جذب القيادات الإجراءات الإدارية التدريب وتقديمه لها بأي جرعة مقبولة. ولقد حاول معهد الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية تقديم بعض برامج تنمية الإدارة العليا إلا إن هذه البرامج ما زالت محدودة ويعزو الدكتور محمد الطويل مدير المعهد ذلك للأسباب التالية:[32]

أولا: صعوبة إقناع فئة كبار الموظفين بأهمية التدريب خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار خلفيتهم التعليمية.

ثانيا: كثرة أعمال كبار الموظفين نتيجة المركزية الشديدة في معظم الأجهزة الحكومية مما لا يدع لديهم الوقت الكافي لحضور البرامج التدريبية.

ثالثا: الحاجة إلى مدربين على مستوى عال من الكفاءة التي تأتي نتيجة للتحصيل العلمي العالي والمران الطويل في التدريب ومثل هذه الفئة قليلة العدد في الدول العربية.

رابعا: ندرة المواد العلمية والحالات الدراسية مما يتطلب وقتا طويلا لإعداد حالات دراسية علمية تتلاءم والواقع الإداري.

التدريب المهني:

يحتل التدريب المهني أهمية خاصة في الدول المتقدمة،. وقد يكون التدريب المهني مرتكزا على قاعدة تعليمية،. وقد يعد الكوادر المطلوبة حتى في أدق القطاعات التخصصية المهنية. ويبدو أن التدريب المهني في دول المنطقة لا يتعدى في اكثر الأحيان كونه تأهيلا لقطاع من المجتمع لم يكتسب حظا من التعليم لمارسة بعض المهن المحدودة.، ولاشك أن هذا التأهيل يظل ذا جدوى ملموسة نتيجة لتحويل قطاع غير فعال من المجتمع لكي يكون قطاعا فعالا.

ودول المنطقة بحكم حداثة التعليم فيها والطفرة الاقتصادية المفاجئة قد اصبح قطاع من المجتمع فيها لا يملك القدرة والفرصة للاستفادة من التغييرات المحيطة والمساهمة في إطارها، ومن البديهي أن التدريب المهني ضروري لإعداد الكوادر في شتى المجالات المهنية وهو يساعد على تكوين العمالة الماهرة التي تمثل إحدى الركائز الأساسية لأي قطاع إنتاجي، وتوجه قطاع من المجتمع إلى هذا التدريب يساعد على تكوين العمالة الماهرة المواطنة و يقلل من الاعتماد على العمالة الوافدة وهو في حد ذاته يساعد على امتصاص البطالة وتحويلها إلى عمالة منتجة، ومثل هذا التدريب قد تكون له آثار بعيدة المدى على المجتمع تساعد على خلق الوعي الإنتاجي وتقدير العمل والأداء.

ولقد حاولت بعض الدول إنشاء مراكز للتدريب المهني للمساهمة في سد الحاجة سواء في القطاع الحكومي أو القطاع الخاص إلا أن الإقبال على مثل هذه المراكز كان ضعيفا. ولعل المشكلة التي يواجهها هذا النوع من التدريب هي المشكلة التي يعاني منها التعليم الفني عموما حيث الاتجاه العام هو نحو التعليم العام في مجتمعات تنظر إلى العمل اليدوي نظرة ازدراء.

إن المشكلة الأساسية وراء ضعف الإقبال على مراكز التدريب المهني وعلى التعليم الفني هي أن هذا النوع من التدريب والتعليم ينصرف إليه في

الغالب الفاشلون الذين أخفقوا في المرور في قنوات التعليم النظامي العام، ومثل هذه الظاهرة ترسخ النظرة الاجتماعية الدونية نحو هذا النوع من التدريب أو التعليم. وإذا كان التعليم الفني يواجه هذه المشكلة في الوقت الذي يحظى فيه التعليم العام بتقدير اجتماعي ملموس فأن التدريب المهني يواجه هذه المشكلة أيضا، ففي الوقت الذي يحظى فيه التدريب الإداري بتقدير اجتماعي ملموس نسبيا فإن التدريب المهني لا يحظى بمثل ذلك التقدير. وقد يتجه اكثر هذه الدول إلى إنشاء العديد من مراكز التدريب المهني والإنفاق الميسور على تجهيزها غير أن هذه المراكز ستظل تعاني من قلة الإقبال عليها فضلا عن أن نوعية المتوجهين إليها هي في الغالب نوعية سيئة لفظتها قنوات التعليم العام.

ففي المملكة العربية السعودية مثلا زاد عدد مراكز التدريب المهني وازدادت الطاقة الاستيعابية لهذه المراكز ومع ذلك فإن عدد الذين تلقوا التدريب في هذه المراكز كان اقل بكثير مما هو مخطط له، فلقد بلغ هذا العدد 4000 خلال السنوات الأربع من الخطة الخمسية الثانية بينما كان المستهدف في الخطة تخريج 28000 متدرب، وهذا العجز في عدد المتخرجين كان من الضروري تغطيته باللجؤ إلى العمالة الوافدة.

ورغم أن هذه المشكلة تتفاقم مع ازدياد الحاجة إلى هذه المهارات فإن هذه الدول لم تحاول معالجة المشكلة معالجة جذرية من خلال منهج متكامل يرتكز على الإصلاح الاجتماعي والحد من الاتجاه نحو التعليم العام، وربما تبني سياسة التعليم الموجه لضمان حد أدنى من تنوع التعليم والإعداد المهني وتوجيه الحوافز من خلال أنظمة الخدمة المدنية وقوانين العمل لزيادة التوجه نحو التدريب المهني، كما أن هذه الدول لم توجه جهدا جديا مكثفا تجاه هذا التدريب. ويبدو أن غياب سياسة واضحة لتنمية القوى البشرية تتبلور في إطارها أهداف محددة للتدريب نوعا وكما يترك فراغا كبيرا من عدم الوضوح يكون من نتائجه، بعثرة برامج التدريب، وخلخلة مستوياتها، وضعف الإقبال عليها. ولذلك فإن ما تعانيه هذه الدول من عدم توافق برامج التدريب مع أولويات الحاجة وهامشية بعض برامج التدريب، وضعف الرصيد الذي تخرجه هذه البرامج إنما هي أعراض لانعدام الجهد الجدي والمكثف نحو التدريب، وغياب السياسة الواضحة لتنمية القوى

البشرية، وعدم وجود برنامج شامل للإصلاح الاجتماعي.

ويلعب القطاع الخاص في الدول المتقدمة دورا ملموسا في التدريب المهني، إلا انه في الدول النامية عموما لا يكاد يكون للقطاع الخاص دور يذكر في الاهتمام بالتدريب، وفي دول المنطقة بالذات يكاد يكون القطاع الخاص اقل اكتراثا بالتدريب نتيجة لضعف الوازع وانعدام الإدراك والتهافت الأعمى على الاستئثار بأكبر قسط من الكسب، ومن السهولة بمكان للقطاع الخاص اللجوء إلى استقدام العمالة الوافدة بدلا من اللجوء إلى تدريب الكوادر الوطنية، إذ أن القطاع الخاص في هذه الدول وغيرها من الدول النامية لم يستشعر بعد مسؤوليته الاجتماعية ومسؤوليته الوطنية. ونظرا لان التدريب يمثل استثمارا في رأس المال البشري ونظرا لأن هذا الاستثمار مكلف فان القطاع الخاص لا يميل إلى هذا الاستثمار. ويساهم ذلك كثيرا في تردي نسبة العمالة الوطنية إلى العمالة الوافدة والتي تبدو اكثر وضوحا في مؤسسات القطاع الخاص.

ومن الضروري أن تكون هناك سياسة تدريبية قومية وخطة مركزية للتدريب يكون تنفيذها من مسؤوليات معاهد ومراكز التدريب وحتى الجامعات في إطار من التنسيق والتكامل. إن أهمية التدريب في هذه الدول على الخصوص ضرورة قومية تفرضها الحاجة إلى كفاءات مدربة وتفرضها ظروف الندرة وقلة الكثافة السكانية وكذلك فان الحاجة إلى زيادة الإنتاجية هي حاجة مضاعفة. ولقد أنشأت بعض دول المنطقة مجالس للقوى العاملة لضمان وضع سياسة تدريبية مركزية ولمتابعة تنفيذها، ومن الأمثلة على ذلك مجلس القوى العاملة في المملكة العربية السعودية الذي تم إنشاؤه مؤخرا وشملت مهامه:

1- دراسة الاحتياجات القائمة للقوى العاملة بمختلف فئاتها من السعوديين والأجانب وفق متطلبات وخطط برامج التنمية ووضع السياسات العامة التي يجب على جميع أجهزة الدولة التمشي بموجبها في تنفيذ مسؤولياتها في هذا القطاع.

2- اقتراح التنسيق بين البرامج الحكومية المختلفة لتنمية طاقات المملكة البشرية وذلك بالتأكد من كون البرامج التعليمية والتدريبية المتصلة بهذا الحقل متمشية مع مطلبات تطوير القوى العاملة وقدراتها على تنمية المهارات

اللازمة لاحتياجات المملكة مستقبلا.

3- رسم السياسات لتوزيع القوى العاملة السعودية وغير السعودية في المملكة بما يكفل الاستفادة القصوى منها واتخاذ الخطوات التي تكفل التقليل من استقدام الأيدي العاملة الأجنبية.

4- وضع السياسات لتنويع مهارات القوى العاملة السعودية ورفع مستواها.

5- رسم السياسات في مجال زيادة مساهمة السعوديين في مجموع القوى العاملة لزيادة عدد السعوديين الذين يشاركون بفعالية في مجهودات التنمية.

وقد تم دمج مراكز التدريب والمعاهد التابعة لوزارة العمل والمعاهد الفنية التابعة لوزارة المعارف في مؤسسة واحدة تكون مسؤولة عن إدارتها.

وفي البحرين يوجد مجلس أعلى للتدريب المهني تشمل اختصاصاته ما يلي:

1- القيام بالتخطيط والتنسيق اللازم للتدريب المهني على أساس قومي.

2- وضع سياسة للتدريب تشتمل على تقرير الأولويات فيما يتعلق بالتدريب المهني والأنشطة المرافقة له وتقديم المشورة للجهاز الحكومي في شؤون التدريب.

3- الإشراف على تنفيذ سياسة التدريب المعتمدة من قبل الدولة.

4- وضع المعدلات اللازمة وغير ذلك من الوسائل لتقويم برامج التدريب والإشراف على تنفيذ هذه البرامج وتقديم التوصيات المناسبة لتعديلها وتوسعها.

وفي الكويت تم في عام 1976 إنشاء إدارة مركزية للتدريب ونص قرار إنشائها على خضوع جميع معاهد ومراكز التدريب الحكومية لإشرافها.

ورغم هذا الاتجاه الذي تبلوره القرارات الصادرة فان الواقع العملي في كثير من الأحيان قد يظل صورة من صور التشتت في الأنشطة التدريبية والجهات المسؤولة عن التدريب. ومازال التدريب في أكثر دول المنطقة مبعثرا غير متناسق ومازالت أنشطة التدريب من الأنشطة الثانوية ضمن اختصاصات بعض الأجهزة الحكومية القائمة. ولا يعني وجود المجالس أو توحيد الإشراف على الأنشطة التدريبية إن معضلة التدريب قد تم حلها، ذلك أن الأمر يعتمد على سلامة إعداد السياسة التدريبية وسلامة تنفيذها

ووجود المؤسسات والكفاءات القادرة على الإعداد والقادرة عل التنفيذ. ويجب أن تكون سياسة التدريب متلاحمة مع سياسة التعليم وخطة القوى العاملة وبرامج الإصلاح الإداري ضمن إطار خطة التنمية. ويجب أن يكون سعيها أيضا متلاحما مع سعي الخطط والبرامج الأخرى في التأثير على توجه المجتمع المعارض للتدريب المهني وخصوصا إذا كانت التنمية متوجهة إلى التصنيع وبناء القاعدة الإنتاجية القادرة على العطاء الذاتي المستمر.

5- العنصر البشري الموؤود: المرأة

أخذت قضية المرأة تطرح نفسها بوضوح من خلال المرحلة الإنمائية التي تمر بها دول المنطقة ومن خلال المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية المصاحبة، ولم يعد في الإمكان تجاهل هذه القضية وتجاهل الدور الذي يمكن أن تضطلع به المرأة حتى في اكثر الدول محافظة ولا يمكن مطلقا عند التعرض لموضوع القوى البشرية تجاهل المرأة.

إن قضية المرأة هي في حد ذاتها قضية ذات أبعاد متداخلة اجتماعيا وسياسيا واقتصاديا وثقافيا، ولا يمكن النظر إلى هذه القضية من زاوية العمالة والحاجة إلى القوى البشرية فقط. ورغم أن قضية المرأة تبرز على السطح في كل الدول بما في ذلك الدول المتقدمة فإن المشكلة البارزة في الدول المتقدمة هي مشكلة المساواة في العمل، ذلك أن نسبة ضئيلة من النساء تشغل وظائف قيادية كما أن المردود المالي الذي يحصل عليه النساء اقل من المردود المالي الذي يحصل عليه الرجال في الأعمال المتماثلة، غير أن النساء يمثلن نسبة كبيرة من القوى العاملة، و يساهمن مساهمة كبيرة في النشاط الاقتصادي، وعلى سبيل المثال فإن النساء في الولايات المتحدة الأمريكية يكون 40٪ من القوى العاملة ومع ذلك فإن نسبة ضئيلة تحتل وظائف إدارية حيث وصلت هذه النسبة إلى 6,5٪، وعلى مستوى الإدارة التنفيذية فان نسبة النساء إلى الرجال تساوي 1:600 هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان ما تتقاضاه النساء يقل عما يتقاضاه الرجال في الأعمال المماثلة وقد يصل الفرق إلى 43٪. [33]

غير أن قضية المرأة في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية اكثر حدة من ذلك بكثير، كما أن المرأة أصلا مازالت رهينة القيم والتقاليد

الاجتماعية ومازالت الحواجز أمامها متعددة للمساهمة في النشاط الاقتصادي.. هذا فضلا عن أن نسبة الأمية في هذا القطاع من المجتمع اكثر حدة وتفشيا، وبالتالي فإن درجة الوعي والإحساس بالمشكلة وتحمل المسؤولية متدنية. ومن نافلة القول التأكيد على أن قضية المرأة تساوي على الأقل نصف قضية التنمية في أي مجتمع وإذا كان نصف قضية التنمية مهدرا أو مهملا وإذا كان النصف الثاني لا يخلو من مشاكل تحد من قدرته ومن عطائه فإن قضية التنمية في هذه الدول تصبح قضية مشلولة.

لقد شهد تعليم البنات توسعا كميا ملحوظا في دول المنطقة جميعها سواء من حيث زيادة عدد المدارس أو من حيث زيادة عدد الطالبات وتعج الإحصائيات بالإشادة بالزيادات السنوية الكبيرة التي ينظر إليها عادة وكأنها المؤشر الأول والأخير على تقدم التعليم، ورغم هذا التوسع فإن مجالات العمل يكاد يكون أكثرها موصدا. ولهذا تظل نسبة مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي متدنية. ولا شك أن قضية المرأة لا تحل بقانون أو نظام بحكم إنها قضية تغوص جذورها في القيم والتقاليد وأي قضية كهذه يستغرق حلها أمدا طويلا، غير أن التنمية في هذه الدول لا تتحمل الانتظار الطويل وهي في سباق مع الوقت ولذلك فإن إهمال هذه القضية أو تركها للزمن يعتبر هروبا من معضلة من اكبر معضلات التنمية.

إن المرأة في مجتمعات هذه الدول كانت-وما تزال إلى حد كبير-تعيش في عالم يكاد يكون معزولا. وإذا كان امتداد المد التعليمي قد اثر تأثيرا ولو محدودا على إدراك المرأة لهذا الواقع وإحساسها بوجود المشكلة فان وضع المرأة قد تغير بمقدار ذلك التأثر. ومن الإنصاف الإشارة إلى أن المرأة قد حققت وضعا افضل مما كانت عليه قبل عقود قليلة وان كانت المجالات المتاحة أمامها ما تزال محدودة. غير أن هذه الطفرة الكمية في التعليم.. والاحتكاك الثقافي والحضاري بالخارج وحالة اللاتوازن الاجتماعي التي تمر بها الدول النامية عموما والتي تتولد بسبب التضارب بين القيم الذاتية والقيم الجديدة والوافدة.. قد ابرز الفجوة الكبيرة بين التطلعات والواقع. ولذلك فان المرأة قبل عقود قليلة لم تكن تحس كثيرا بوجود مشكلة، وربما لم تكن هناك مشكلة واضحة أصلا وكان لديها تقبل واحترام لكل القيم والتقاليد والتعاليم. غير أن المرأة في هذه الدول رغم المد التعليمي ما تزال

تغوص في المشكلة ولقد جاء التعليم في مراحله الأولى-كما يقول أحد أبناء الخليج-ليعطي المرأة الخليجية دفعا إلى الأمام وكسرا للقيود الاجتماعية إلا أن تفريغه من محتواه واستخدامه بشكل ساذج وتقليدي أعطى المجتمع وبالتالي المرأة مظاهر التحرر وحرمها من مضمونه [34].

ولقد تعرضت ندوة التنمية المنعقدة في البحرين [35] إلى مشكلة المرأة في المجتمعات الخليجية واتجهت الآراء إلى أن النفط كان له آثار سلبية على دور المرأة إذ كان لها قبل ذلك دور اكثر إيجابية، ومن تلك الآثار السلبية اعتماد المرأة على العمالة الوافدة في أداء الأعمال المنزلية وحتى في. القيام بالدور الطبيعي الذي كانت تقوم به في تربية الأطفال.. وهي بذلك تضاف إلى مشكلة ازدياد العمالة الوافدة، كما تعرضت الندوة إلى الازدواجية التي تعاني منها هذه المجتمعات في إمكانية الاعتماد على المرأة الوافدة في بعض مجالات العمل غير المتاحة وظيفيا أو اجتماعيا للمرأة الوطنية. كما اتجهت الآراء إلى ضرورة الاستفادة من المرأة وانه بدون ذلك لا يمكن حل مشكلة السكان والعمالة. ولاشك أن هناك العديد من الندوات في الإدارة والتنمية التي تتعرض لموضوع المرأة وتنتهي بالتأكيد على أهمية إفساح المجال أمامها. فلقد أوصت ندوة أهمية الإدارة للتنمية المنعقدة في معهد الإدارة بالمملكة العربية السعودية في 25- 26 مارس 1978م [36] بضرورة التوسع في الاستفادة من العنصر النسائي السعودي في المجالات الوظيفية التي لا تتعارض مع تعاليم الشريعة الإسلامية السمحاء.. مع أن التعارض مع التعاليم يبقى اجتهاديا، وقد تضيق المجالات إلى أقصى حد أو تتسع إلى أقصى حد استنادا إلى محتوى الاجتهاد ونظرة المجتهد. كما أوصى المؤتمر العربي الأول للتدريب الإداري المنعقد في تونس في فبراير 1976م بالاهتمام بتدريب المرأة العربية وتأهيلها في كافة المجالات لكي تسهم بفاعلية إلى جانب الرجل لبناء وتطوير الإدارة والمجتمع [37]، ورغم ذلك فان برامج التدريب تكاد تكون قاصرة على الرجل، وانعدام وجود المرأة في برامج التدريب ينسجم مع الدور المحدود والمجالات المحدودة المتاحة لها و يستطيع المطلع على برامج التدريب في دول المنطقة أن يكتشف بسهولة غياب المرأة عن أكثرها أو كلها أحيانا رغم انه من الممكن تقديم برامج تدريبية مناسبة تفيد المرأة وتكون ذات مردود مباشر حتى على المجالات

المحدودة المتاحة لها.

إن المرأة في المجتمعات الخليجية وغيرها من الدول العربية ولجت إلى مرحلة لا تخلو من متناقضات، فهي في وقت من الأوقات لم يكن لديها من العلم والوعي ما تقدمه، وهي في وقت آخر حصلت على درجة من التعليم ولكنها مفرغة من محتواها ومضمونها... وهي في كلا الوقتين ما تزال تعاني من السلبية وعدم الثقة بالنفس وتحمل قيما تعتبر العمل ضرورة اضطرارية. وذلك لان رواسب القيم التربوية والاجتماعية مازالت راسخة ومازال الرجل يمارس الدور التحكمي رغم أن المد التعليمي قد اثر تأثيرا ولو محدودا على بعض تلك الرواسب. ولاشك أن هناك تفاوتا كبيرا بين دول المنطقة بالنسبة لتجربتها مع تعليم المرأة والمجالات التي يمكن إن تعمل فيها المرأة إذ أن بعضها أتاح للمرأة فرصة التعليم في وقت مبكر نسبيا بينما لم يتح بعضها الآخر هذه الفرصة إلا مؤخرا، كما أن بعضها أفسح المجال أمام المرأة للعمل في عدة مجالات بينما ضيق عليها البعض الآخر، ورغم هذا التفاوت فان هذه الدول تكاد لا تختلف كثيرا في تدني نسبة مساهمة الإناث في النشاط الاقتصادي.

ودول المنطقة وان تفاوتت فيها المجالات المتاحة للمرأة فإنها تظل مجالات محدودة لا تتعدى في كثير من الأحيان القطاع التعليمي والصحي وبعض الخدمات المتعلقة بالرعاية الاجتماعية. ولو أمكن الاستفادة من هذه الطاقة البشرية حتى في مثل هذه الأعمال استفادة مثلى وفق أي إطار مقبول لسد ذلك فراغا كبيرا ولرفع نسبة مساهمة المرأة في القوى العاملة لدرجة كبيرة. ومن المستغرب أن تظل النسبة ضئيلة حتى في دولة كالبحرين حيث القيود الاجتماعية اقل وطأة نسبيا من أكثر دول المنطقة وحيث الحاجة الاقتصادية المؤقتة إلى العمل اكثر حدة. وفي المملكة العربية السعودية أشارت خطة التنمية الثالثة[38] إلى أن نسبة السعوديات في القوى العاملة مازال محدودا في الوقت الذي تزايدت فيه نسبة العاملات الأجنبيات، وسيكون التركيز خلال الخطة على توجيه المرأة وتوعيتها بمجالات العمل المتاحة لها وتبصير المواطنين بالإسهام المتوقع من المرأة في تحقيق أهداف التنمية. وفي الكويت أمكن من خلال التجربة تحديد المهن التالية كمهن ملائمة للإناث.[39].

1- المساعدون الفنيون في العلوم الطبيعية والكيماوية.
2- مشرفو الإنتاج.
3- المختزلون، ماسكو الدفاتر، الصرافون، العاملون على الآلات الحاسبة.
4- المشتغلون بالأعمال الكتابية الأخرى.
5- فنيو الاتصالات السلكية واللاسلكية.
6- الرسامون.

وفي استقصاء في الكويت على مجموعة من المسؤولين في واحد وعشرين جهة حكومية عن أسباب انخفاض نسبة مساهمة المرأة في أنشطة الجهاز الحكومي كان السبب الرئيسي هو التقاليد الاجتماعية. (40)

وبدون الخوض المتعمق في أسباب تدنى مساهمة الإناث في النشاط الاقتصادي فانه يبدو جليا أن الدور التحكمي للرجل يعتبر سببا رئيسيا كما أن النمط الذي درجت عليه المرأة والذي فرضته الثقافة والتقاليد يعتبر سببا رئيسيا أيضا. وقد أحدثت الطفرة الاقتصادية والمد التعليمي تأثير أعلى الثقافة والتقاليد كما أحدثت تأثيرا على توقعات المرأة المتعلمة غير أن هذا التأثير مازال محدودا ومحكوما بالنمط التقليدي الذي كان سائدا قبل ذلك وربما يمر وقت طويل قبل أن يحدث ذلك التأثير فجوة كبيرة في النمط التقليدي، ومع زيادة الإناث في كافة مراحل التعليم في المدارس والجامعات وذلك في حد ذاته تطور إيجابي فان ذلك لم يؤد بالضرورة إلى زيادة حجم القوى العاملة من الإناث إذ أن تعليم المرأة ينظر إليه في أكثر الأحيان على اعتبار أنه يهيئ المرأة لتكون زوجة وأما أكثر مما يهيئها لدخول سوق العمل. ولعل الكثير من الكتب المدرسية لا يعكس صورة متقدمة للمرأة كانسان فعال ونشط اقتصاديا واجتماعيا وإنما يصورها ملتزمة فقط بدورها الرئيسي والوحيد وهو دور الأم وربة المنزل. (41)

ورغم أن إفساح المجال أمام المرأة للعمل والمساهمة بصورة أكبر في النشاط الاقتصادي ما زال يقابل بالكثير من التحفظ في مجتمعات دول المنطقة أو في أكثرها. ورغم مخاوف هذه المجتمعات من بعض الآثار السلبية التي تنجم عن التوسع في مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي فان ما يحققه هذا التوسع من وفر في استقدام القوى العاملة ربما كانت آثاره الإيجابية أكثر بكثير من آثاره السلبية. هذا فضلا عن أن التوسع في

استقدام القوى العاملة الأجنبية وما يرتبط به من سياسات تستدعيها ظروف العمل بحيث تكون النسبة الساحقة من هذه القوى العاملة من الذكور مع ولوج ثقافات وتقاليد بعيدة كل البعد عن الأنماط التي درجت عليها هذه المجتمعات قد تكون آثاره السلبية أكبر بكثير من الآثار السلبية التي يمكن أن تحدث نتيجة للتوسع في المجالات التي تساهم فيها المرأة.

ومع التوسع في تعليم المرأة وازدياد عدد الملتحقات بالمدارس والجامعات فإن الأعداد ما تزال ضئيلة. هذا فضلا عن أن التعليم لا يعنى تلقائيا حق المرأة في ممارسة العمل إذ في الوقت الذي يتاح لها أن تتعلم تظل بعد ذلك فرصتها في العمل مقيدة بقيود اجتماعية وثقافية قد تلغى فرصتها في العمل. ومع ذلك فان هذا الوضع يتفق مع القيم الاجتماعية والثقافية السائدة في هذه الدول والتي تنظر الإيجابية المرأة على أنها ربة بيت فقط بحيث يعتبر التعليم في كل الأحيان وسيلة لرفع كفاءتها كربة بيت أو هدفا في حد ذاته.

انه ليس من المنتظر أن تزداد نسبة مساهمة المرأة في النشاط الأعداد زيادة كبيرة لعدم وجود المؤسسات التي تتحمل عن المرأة بعض واجباتها التقليدية وتترك لها فرصة العمل. غير أنه تجدر الإشارة الإيجابية أن نسبة مساهمة المرأة في النشاط الأعداد وان كانت ضئيلة لا تعبر بدقة عن دورها الحقيقي في المجتمع إذ أن مهامها التقليدية في المنزل لا تبرز ولا تتضح في الحسابات القومية، ومن الواضح أن مساهمة المرأة لا تقتصر على خروجها للعمل. غير أن الوضع السائد في هذه الدول هو الاعتماد على نسبة كبيرة من العمالة الوافدة لأداء هذه الخدمات التي كانت تؤديها المرأة أصلا، وهكذا فان مساهمة المرأة الفعلية في النشاط الاقتصادي أصبحت محدودة أكثر من ذي قبل إذ رغم المد التعليمي وما صحبه من زيادة في عدد العاملات في مجالات محددة فان الاعتماد على العمالة الوافدة في الخدمات المنزلية قد ألغى جزءا كبيرا من النشاط الذي كانت تزاوله المرأة من قبل. ولهذا فانه في ندوة إدارة التنمية التي عقدت في البحرين في ديسمبر 1980[42] اتجهت الآراء إلى خطورة مثل هذا الوضع ليس اقتصاديا فحسب ولكن اجتماعيا وتربويا كما اتجهت الآراء إلى التأكيد على أن المرأة هي أحد القطاعات التي تضررت من ظهور النفط وتحولت

إلى أداة مستهلكة ليس لها دور إيجابي وتقاعست حتى عن أداء جزء كبير من واجباتها الأساسية. ولعل المرأة ليست هي القطاع الوحيد الذي غلبت عليه الإتكالية وتقلصت مساهمته الإيجابية، وإنما ينطبق ذلك على كافة قطاعات المجتمع إذ أن الزيادة الكبيرة في العمالة الوافدة قد جعلت نسبة كبيرة من المواطنين يعتمدون اعتمادا كليا على العمالة الوافدة سواء كان ذلك في الأجهزة الحكومية أو حيث ينتفعون بما تفرضه النظم السائدة من امتيازات للمواطنين ينتج عنها العديد من الوكلاء الذين يؤدون عملا اسميا غير إنتاجي ويحظون بمردود كبير، أو أولئك الذين يعيشون على ريع ثرواتهم ولا يحتاجون للعمل أصلا ولا يقومون بأي عمل. ولقد نبهت ندوة إدارة التنمية إلى مشكلة الاعتماد على العمالة الوافدة وأثرها على الوعاء السكاني وأكدت أن إتاحة الفرصة أمام المرأة في مختلف مجالات العمل يمكن أن تخفف من الاعتماد على العمالة الوافدة وبالتالي يمكن أن تساهم في حل معضلة الوعاء السكاني.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن طوفان العمالة الوافدة في الأعمال الخدمية ربما كان محصورا إلى حد كبير في بعض قطاعات المجتمع دون بعضها الآخر، وربما استأثرت بعض قطاعات المجتمع بهذه العمالة الخدمية ضمن استئثارها بالعديد من وسائل الترف والرفاء المادي الذي يسرته لها الفرص الجديدة، ومما لا شك فيه أن هناك قطاعات أخرى لم تحظ بجزء من ذلك الترف والرفاه المادي وما تزال تعيش حياة الضنك والفاقة ومن غير المتصور أن تكون لدى هذه القطاعات فرصة الاستئثار بالترف الخدمي.

ورغم أن قضية المرأة تكاد تكون بارزة في كل مجتمع فإنها أكثر بروزا في مجتمعات دول المنطقة وهى قضية تختلط فيها الرؤية بين التقاليد والقيم المجتمعية والتعاليم الدينية، و ينتج عن هذا الخلط حواجز متعددة تمنع المرأة عن القيام بدور فعال في عملية التنمية وتبعدها عن إدراك المتغيرات المحيطة بها، ورغم الفرص التعليمية المتاحة والازدياد الكمي في عدد المدارس والمعاهد وعدد الملتحقات بها والخريجات منها فإن الاستفادة منهن محدودة في إطار المجالات المتاحة المحدودة، وقد قدر ما مجموعه مليون امرأة في سن العمل في المملكة العربية السعودية غير داخلات في سوق العمل مع احتمال الاستفادة منهن. [43] وفي الإمارات تشير الإحصائية

إلى وجود أكثر من 112 ألف من الإناث القادرات على العمل. والمشاركة إلا أن نسبة المشاركات منهن كانت محدودة جدا[44] إن الثقافة والتقاليد والقيم تضع بدون شك حواجز عديدة تحد من مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي ولهذا فإن نسبة مساهمة المرأة وان تفاوتت من قطر لآخر من أقطار المنطقة فإنها تظل نسبة متدنية كما أن نسبة مساهمة المرأة الوطنية تظل أكثر تدنيا.

6- العمالة الوافدة

ورغم أن الاعتماد على العمالة الوافدة قد زاد بمعدل سريع يتجاوز كثيرا حدود الاحتياج في غياب خطة شاملة للقوى العاملة تحدد الاحتياج أصلا وفي غياب التصنيف الوظيفي الذي يعتبر الوحدة الأساسية التي يبنى عليها تقدير الاحتياج فإن العمالة الوافدة تسد فراغا كبيرا وخصوصا في بعض الأعمال التي يصعب إحلال العمالة المحلية فيها خلال مدى زمني قصير. ويبدو أن الاعتماد على العمالة الوافدة سواء في الجهاز الحكومي أو خارجه سيظل قائما لفترة طويلة. ولا يمكن الاعتماد اعتمادا ذاتيا على العمالة المحلية فقط، ولذلك فإنه ليس من المنتظر وليس من الممكن أيضا الاستغناء عن العمالة الوافدة إنما الممكن هو ترشيد استخدام العمالة الوافدة والعمالة المحلية أيضا ضمن إطار خطة القوى العاملة. ولعل ذلك يبرز أهمية حسن توزيع هذه العمالة بمعنى تخفيضها في قطاعات معينة وزيادتها في قطاعات أخرى وربما يترتب على ذلك تخفيض نسبة العمالة الوافدة مع ضرورة حسن الانتقاء وحسن الاستخدام.

ولا شك أن صغر القاعدة السكانية للمنطقة وعدم توفر العمالة والكفاءات اللازمة لبرامج النمو الاجتماعي والاقتصادي قد أدى إلى استيراد العمالة من خارج المنطقة على نطاق واسع، مما أنشأ واحدة من أكبر وأخطر الهجرات للعمل في العصر الحديث. إذ لم يحدث من قبل أن شكلت الهجرات الغالبية من قوة العمل أو تغلغلت في كل أشكال النشاط الاقتصادي والمهني، ولم يحدث أن شكل الوافدون نسبة كبيرة من سكان البلاد بل الغالبية في بعضها.. ويزيد من خطورة هذه الظاهرة وجود نسبة كبيرة من العمالة الأجنبية-غير العربية-مما قد يكون له انعكاسات اجتماعية وسياسية خطيرة

في المدى الطويل. وإذا كانت العمالة العربية الوافدة هي النسبة الكبيرة من العمالة الوافدة في بعض دول المنطقة فان العمالة الأسيوية مثلث النسبة الأكبر في بعض الدول الأخرى في المنطقة. غير أنه في قطاع الأعمال الحكومية ترتفع نسبة العمالة العربية عموما، ويرجع ذلك إلى شرط اللغة العربية وان كانت هذه الظاهرة لا تنطبق بالضرورة على جميع دول المنطقة. ولقد بلغت نسبة العمالة الوافدة إلى إجمالي القوة العاملة في عام 1975 43٪ في المملكة العربية السعودية و 69٪ في الكويت و85٪ في الإمارات و40٪ في البحرين و 81٪ في قطر. [45] ومن المتوقع أن تكون النسبة في أكثرها قد زادت فيما بعد.

والمشكلة أن المواطنين في عدد من هذه الدول قد اصبحوا أقلية في دولهم، كما أن المواطنين في الأجهزة الحكومية قد أصبحوا في عدد كبير منها يمثلون الأقلية، وقد بلغت نسبة المواطنين من العاملين في بعض الوزارات الهامة أحيانا 21٪ فقط. [46] وليست هذه المشكلة قاصرة على الأجهزة الحكومية، وإنما قد تبرز بنفس الصورة في الشركات وقد وصلت نسبة العمالة الوطنية في بعض الدول في عدد من الشركات الهامة ما نسبته 1٪[47] ومثل هذا الوضع لا يحقق أي درجة من درجات الاستقرار للاقتصاد القومي. كما أن نسبة المواطنين عموما في إجمالي قوة العمل ضعيفة وقد لا تتجاوز في بعض الدول 15٪.

إن دول المنطقة-بدون استثناء-تشهد ظاهرة المد الطوفاني في العمالة الوافدة وان تفاوتت النسبة، وتعطى دولة الإمارات العربية المتحدة المثل الصارخ لهذه المشكلة التي آثرت على الوعاء السكاني تأثيرا واضحا. وتكاد تكون نسبة العمالة المحلية نسبة لا تذكر في خضم العمالة الوافدة من أجناس شتى في بعض هذه الدول إذ تمثل العمالة الوافدة نسبة عالية جدا لا نجد لها مثيلا في أي دولة أخرى في العالم، ولما كانت الأنظمة في هذه الدول تفرق في المعاملة بين المواطن والعربي الوافد وفي بعض الأحيان بين العربي الوافد والأجنبي الوافد لمصلحة العربي على الأسيوي الوافد ولمصلحة الأوربي أو الأمريكي على العربي الوافد، ومثل هذه التفرقة تتبناها في الغالب أنظمة الخدمة المدنية تحت تأثير الضغوط والقيم الاجتماعية فإنها تترك انعكاسات سيئة على البيئة الإدارية من أبرزها فقدان الحماس

والإخلاص وتدني الإنتاجية والعطاء، ولا شك أن هذه الدول لاعتبارات متعددة تمليها القيم الاجتماعية والسياسية والقومية تتجه إلى تركيز المواطنين في الوظائف القيادية وان لم يكونوا مؤهلين لها أو كانوا في الغالب أقل تأهيلا من الوافدين، ومثل هذا الوضع وان بدا مقبولا من الناحية الشكلية فإن له العديد من الإفرازات السلبية على البيئة الإدارية وخصوصا في حالة العمالة العربية الوافدة.

ولعل أكثر هذه العمالة الوافدة لا يجذبها إلى المنطقة إلا اغتنام الانتعاش الاقتصادي، والكسب من هذا العرض الزائل، وهذا أمر طبيعي غير أن المشكلة الرئيسية التي تواجهها إدارة التنمية إنها تعتمد على هذا القطاع الكبير من العمالة الوافدة والذي يزداد بمعدل سريع في الوقت الذي تفتقر فيه العمالة المحلية إلى التأهيل والتدريب، ويتكدس أكثرها في المراتب الدنيا وفي الأعمال الروتينية البسيطة. ومع الضعف في التأهيل والتدريب بحيث يمارسون اتخاذ القرارات و يشاركون في توجيه دفة إدارة التنمية، وهنا تكمن الطامة الكبرى، إذ ستكون آثار الأخطاء التي تنجم عن اتخاذ القرارات كبيرة على إدارة التنمية.

إن المعدل السريع والمضطرد في العمالة الوافدة أمر فرضته ظروف التنمية إلى حد ما وظروف الوفرة المالية والإسراف الاجتماعي، و يبدو أن معظم هذه العمالة الوافدة لا تعمل في قطاعات إنتاجية وإنما تعمل في قطاعات خدمية، ورغم السلبيات العديدة المتصلة بالعمالة الوافدة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، ورغم أن هذه العمالة الوافدة تستنزف القدر الكبير من جهود التنمية وتلقى عبئا أكبر على إدارة التنمية والإدارة العامة عموما في تقديم الخدمات والبرامج والمشاريع فإن لهذه العمالة الوافدة آثارا إيجابية لا تنكر. إن دول المنطقة حين داهمتها الثروة فتوسعت في مشاريعها وبرامجها لم يكن أمامها مفر من اللجوء إلى العمالة الوافدة وكان ومازال لهذه العمالة الوافدة دور أساسي في تنفيذ العديد من المشاريع والبرامج، غير أن زيادة المعدل وتجاوز ذلك عن الاحتياج الفعلي وخلق مد طوفاني من العمالة الوافدة للأغراض الخدمية والأعمال المنزلية على وجه الخصوص زاد من الآثار السلبية، حيث انحسرت القدرة الإنتاجية لدى المواطن، وتخلت المواطنة عن أبسط واجباتها المنزلية وهكذا أصبح

المواطن عالة على المجتمع والمنتج هو العامل الوافد، إن الاعتماد على العمالة الوافدة حتى في الأعمال الإنتاجية أو الخدمية المتصلة بها ليس حلا للمعضلة ذلك أن هذه العمالة حين تكون مؤقتة لمواجهة وضع طارئ فان ذلك يقضي بأن تكون العمالة الوطنية مهيأة خلال أمد قصير للقيام بالمهام التي تقوم بها العمالة الوافدة، ولقد تعرضت ندوة تنمية الموارد البشرية في الخليج العربي التي انعقدت في البحرين في فبراير 1975م لحجم دور القوى العاملة الوافدة في دول الخليج العربي وتم التأكيد على الحقائق التالية:[48]

1- إن الاعتماد على القوى العاملة الوافدة بأقدار ونوعيات متفاوتة سيستمر في هذه الدول.

2- إن فكرة تحقيق الاكتفاء الذاتي بالقوى العاملة الوطنية رغم بريقها ولمعانها تصدر عن إغفال تام للحقائق الموضوعية وتقدير للواقع.

3- إن وجود القوى العاملة الوافدة لا يتناقض مع ضرورة وطموح القوى العاملة الوطنية في أن تعد لتولى الأعمال والوظائف الحاكمة بعد تدريبها واكتسابها للمهارات اللازمة.

4- إن أي استراتيجية للقوى العاملة في المنطقة ينبغي أن تلتزم في كل الظروف بمبدأ الحفاظ على عروبة المنطقة وحمايتها من التلوين الديمغرافي.

ورغم المعضلة التي تعيشها دول المنطقة بالنسبة للقوى العاملة فإن أكثرها لم يباشر تخطيط القوى العاملة لمحاولة التصدي للمشكلة وتراكماتها المستقبلية.

وقد أوضح استقصاء لآراء عدد من المسؤولين في الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص في دول المنطقة [49] أن من أهم الآثار السلبية للطفرة الاقتصادية على الجهاز الإداري زيادة الاعتماد على العمالة الوافدة وضعف الشعور بالمسؤولية وضعف الإنتاجية. وإذا كان الأمر كذلك فهذا يعنى تقهقر المواطن عن أداء الدور المطلوب وعن تحمل مسؤوليته وهى مسؤولية وطنية قبل أن تكون مسؤولية وظيفية وهو يعنى أيضا أن التنمية تعتمد في الدرجة الأولى على العمالة الوافدة.

والاعتماد على العمالة الوافدة ليس عيبا في حد ذاته وان كان يزيد من الأعباء التي تتحملها إدارة التنمية ويزيد من اضمحلال قدرتها على الأداء،

ولكن العيب يكمن في الاعتماد المتزايد الذي يتجاوز الاحتياج الفعلي ولا تحكمه خطة مدروسة للقوى العاملة. ولهذا تبدو الآثار السلبية لهذا السيل الجارف من العمالة الوافدة واضحة للعيان، لدرجة تكاد تطمس فيها الآثار الإيجابية والمبرر المنطقي الذي يمكن في استفادة هذه الدول من العمالة الوافدة كضرورة تفرضها الحاجة نظرا لنقص القوى العاملة المحلية وقصورها عن سد الاحتياج كما ونوعا، وقد لا يخلو هذا النزوح البشرى من كونه ظاهرة مؤقتة فيما يبدو على أنه امتصاص لهذه الطفرة من الانتعاش الاقتصادي الناجمة عن ارتفاع أسعار البترول، غير أن دول المنطقة في حل نسبي من استمرار حاجتها لقدر يعتد به من الأيدي العاملة الوافدة التي تشكل ضغطا على بنيانها السكاني. [50]

إن معدل المشاركة الفعلية في قوة العمل من السكان متدنية عموما إذ لا تتجاوز في المتوسط 20٪ تقريبا، وهى في الدول العربية عموما لا تتجاوز في المتوسط 25٪ وهذا يعنى أن ربع السكان يتولون إعالة جميع السكان، وقد يكون من بين الأسباب أن نصف السكان يقعون في الفئات العمرية الصغيرة، كما أن غياب المرأة عن المشاركة الفعلية وبصورة ملموسة يعتبر سببا آخر في ضآلة النسبة. [51]

ولعل التضخم الذي يبدو في الأجهزة الحكومية في هذه الدول هو تضخم في المستويات الدنيا وفي الأعمال الروتينية البسيطة التي لا تتطلب تأهيلا عاليا، أو تدريبا مكثفا، ويبقى معدل الزيادة في هذه الوظائف أعلى من معدل الزيادة في الوظائف الأخرى رغم الاعتماد الكبير في شغل الوظائف العلمية والتقنية على العمالة الوافدة.

ولا شك أن توجه النسبة الكبرى من القوى العاملة المحلية إلى العمل الحكومي يعتبر مؤشرا على دور الضمان الاجتماعي الذي تؤديه الوظيفة الحكومية، وفى نفس الوقت فإن هذا التوجه ينبئ عن وجود بطالة قد تكون مقنعة أو غير مقنعة في كثير من القطاعات وينتج عن ذلك ضعف في الأداء العام لعدم وجود رابط بين الحاجة وبين الناتج، ورغم هذا التوجه من القوى العاملة المحلية إلى الأعمال الحكومية فإن معدل الزيادة في نسبة العمالة الوافدة حتى في هذا القطاع الحكومي أسرع من معدل الزيادة في نسبة القوى العاملة المحلية. هذا في الوقت الذي تتضاءل فيه نسبة مساهمة

القوى العاملة المحلية في إجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص، ولا شك أن القطاع الخاص من المفترض أن يؤدى دورا أساسيا في برامج التنمية بحكم زيادة دوره في النشاط الاقتصادي في عدد من دول المنطقة. و يبدو أن تضاءل نسبة العمالة المحلية مقارنة بالعمالة الوافدة سواء القطاع الخاص أو حتى في القطاع الحكومي يعزى إلى انتظام نسبة ممن هم في سن العمل في الدراسة والى غياب المرأة المواطنة عن ساحة العمل كما يعزى جزئيا إلى وجود فئة من المواطنين ليسوا في حاجة إلى العمل وهى طبقة ذوي الريع والمؤجرين وأصحاب الأسهم والسندات وما ماثلها، ولهذا فإن نسبة مساهمة العمالة المحلية في إجمالي قوة العمل قد لا تتجاوز في كثير من الحالات 19٪، ومن المتوقع أن تزداد العمالة الوافدة في المستقبل، ونظرا لاتجاه العمالة الوطنية إلى العمل الحكومي فإن هيمنة العمالة الوافدة على القطاع الخاص ستكون كبيرة جدا وربما يدار القطاع الخاص بصورة كاملة في بعض هذه الدول من قبل العمالة الوافدة.[52]

ولقد ناقشت ندوة إدارة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر 1980م[53] مشكلة العمالة الوافدة وأكدت معظم الآراء أن الحاجة إلى مساهمة العمالة الوافدة في التنمية كبيرة وضرورية غير أن ذلك يجب أن يكون على المدى القصير خصوصا وأن السلبيات التي تترتب على الاعتماد المفرط على العمالة الوافدة كبيرة وأن المبالغة في الاعتماد على العمالة الوافدة تستنزف أيضا الكثير من جهود التنمية. كما اتجهت الآراء إلى التفرقة بين العمالة العربية والعمالة الأجنبية حيث إن الأخيرة غير مرغوب فيها ولكن هناك حاجة إليها.

غير أن الندوة أكدت أيضا على قضية الوعاء السكاني وأهمية وضع سياسة سكانية واضحة. ولا شك أن السياسة السكانية هي من أكثر القضايا المصيرية التي يرتبط بها مستقبل التنمية في هذه الدول ووجودها، وقد لا يكون السكان المحليون أقلية فحسب ولكن ربما أصبح السكان المحليون بجانب العمالة العربية جزيرة في محيط أجنبي. وإذا كانت الأقلية هي التي تمتلك اتخاذ القرار حاضرا فهل يستمر هذا الدور للأقلية مستقبلا؟

7- تخطيط القوى العاملة وترشيد استخدامها

ورغم المعضلة التي تعيشها دول المنطقة بالنسبة للقوى العاملة فإن أكثرها لم يباشر تخطيط القوى العاملة لمحاولة التصدي للمشكلة وتراكماتها المستقبلية، ومثل هذه المعضلة تستحق أن ينصرف إليها الاهتمام الكبير لأنها أحد العناصر الرئيسية التحكمية في مسيرة التنمية، و لهذا فإن عدم الاهتمام بتخطيط القوى العاملة قد ينتج عنه في أي وقت من الأوقات إختناقات في المشاريع والبرامج التي يجرى تنفيذها وقد تصعب معالجة هذه الإختناقات معالجة حاسمة في الوقت المناسب، وإذا كانت الظروف الراهنة تسمح باستيراد العمالة من الخارج كلما وجدت هذه الدول حاجتها إليها فان نوعية العمالة التي تحتاجها هذه الدول ربما لا تتيسر دائما وربما تتغير ظروف سوق العمل والمنافسة فتشكل صعوبات أمام هذه الدول للحصول على ما تحتاجه.

وتخطيط القوى العاملة يحتاج إلى توافر مقومات أساسية من أبرزها ضرورة إنشاء الأجهزة المسؤولة عن التخطيط في هذا المجال ودعمها بالكفاءات القادرة، ولعل أكثر هذه الدول يفتقر إلى الكفاءات المؤهلة في هذا المجال ومن ثم فإن عليه أن يلجأ إلى الاعتماد على الكفاءات من الخارج غالبا. ويحتاج تخطيط القوى العاملة إلى ربطه بخطة التنمية الاقتصادية، وقد يسبب عدم وجود خطة للتنمية الاقتصادية فراغا قد يقلل من فعالية تخطيط القوى العاملة إلا أنه لا يلغي أهمية هذا التخطيط. كما يحتاج تخطيط القوى العاملة إلى البيانات والمعلومات الإحصائية عن السكان والعمالة واحتمالات النمو في المستقبل وظروف العرض والطلب الحاضرة والمحتملة، ومثل هذه البيانات والمعلومات الإحصائية يندر أن تتوفر بالصورة المطلوبة في أكثر هذه الدول وهي ركيزة يتعذر تخطيط القوى العاملة بدونها.

إن تخطيط القوى العاملة في نظر البعض يتضمن ما هو أكثر من التخطيط التعليمي وبرامج تعيين الأفراد وتدريب المديرين والمهندسين والعلماء وتحسين نظم التعليم المدرسية وإدخال أحدث التطورات في المناهج الجامعية، ذلك لأنه يتطلب نظرة قومية شاملة في إطار التنمية[54]، وتخطيط القوى العاملة هو في محصلته مجموعة من النشاطات تتم ضمن نطاق عملية التخطيط الاقتصادي والاجتماعي الشامل، ولهذا فإن مسؤولية

تخطيط القوى العاملة لا تعتمد على مجرد وجود الأفراد المؤهلين الذين يدركون أساليب ووسائل هذا النوع من التخطيط ولكنها تعتمد على الاستيعاب الكافي لأهداف خطة التنمية والاستراتيجيات التي تتبناها تلك الخطة. ذلك أن تخطيط القوى العاملة يمثل الجانب الحيوي في خطة التنمية والذي يعبر عن القوة البشرية المسؤولة عن تنفيذ أهداف الخطة ومشاريعها. ويهدف تخطيط القوى العاملة إلى الاستفادة المثلى من القوى البشرية وزيادة قدراتها بواسطة التعليم والتدريب وتوفير متطلبات خطة التنمية من القوى العاملة بالأعداد والنوعيات اللازمة، إن تخطيط القوى العاملة يمثل حلقة متصلة ومترابطة بخطة التنمية وبخطط التعليم والتدريب والتنمية الإدارية.

وتخطيط القوى العاملة تكتنفه في الغالب صعوبات جمة إذ يصعب تقدير الأعداد اللازمة والنوعيات اللازمة تقديرا دقيقا في ضوء التقلبات والتغييرات التي تحدث في خطط التنمية وبرامجها ومشاريعها، كما أن التخطيط للعنصر البشري أدق من التخطيط لأي عنصر آخر وقد يصعب تحديد مسار هذا العنصر البشري أو توجيهه. غير أنه مع هذه الصعوبات لا يمكن ترك الحبل على الغارب وإغفال أهمية تخطيط القوى العاملة خصوصا في دول المنطقة التي تعاني من ندرة القوى العاملة وضآلة القوى، البشرية والاعتماد غير المخطط أو المنظم على القوى العاملة الوافدة إذ هي في أمس الحاجة إلى استثمار كل طاقاتها البشرية سواء كانت محلية أو وافدة حتى تستطيع أن تواجه الطلب السريع والمضطرد المصاحب للنمو الكبير والمتعاظم في مشاريع وبرامج التنمية.

وقد تتواجد في أكثر هذه الدول إدارات مسؤولة عن تخطيط القوى العاملة إلا أن تخطيط القوى العاملة يتفاوت بين هذه الدول نظرا لتفاوت تجاربها في التنمية والمراحل التي قطعتها ومعايشتها للمؤسسات الإدارية الحديثة. وقد يتوفر في بعضها بعض البيانات والمعلومات الإحصائية التي يمكن الاعتماد عليها في تخطيط القوى العاملة إلا أن بعضها الآخر لا تتوفر فيه معلومات أو بيانات إحصائية موثوقة عن السكان والقوى العاملة، ويغلب أن تكون المعلومات والبيانات المتوفرة تقديرية وقد تتأرجح كثيرا. إلا أنه رغم هذا التفاوت فإن تخطيط القوى العاملة لا يحظى بالاهتمام الذي

يستحقه في هذه الدول جميعها.

إن الطلب على العمالة كما هو معروف طلب مرن غير أن العرض من العمالة ليس مرنا في أكثر الأحوال. ولهذا فإن زيادة الموارد المالية في هذه الدول والتوسع السريع في الجهاز الحكومي وفي الخدمات والمشروعات الإنمائية قد ولد طلبا سريعا متزايدا على القوى العاملة سواء في القطاع الحكومي أو في القطاع الخاص. وليس لدى أجهزة الخدمة المدنية أو شركات القطاع الخاص القدرة على الانتقاء وفق الأساليب العلمية الموضوعية ولهذا فإن سوء الانتقاء قد يكون أكثر ناتجة غثاء. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن عدم وجود خطة واضحة محددة للقوى العاملة قد ترك الباب مفتوحا على مصراعيه لهذا التدفق غير المتوازن مع الحاجة الفعلية. وكأنما شعر أكثر هذه الدول مؤخرا بخطورة مثل هذا التدفق فلجأ إلى وضع قيود في استقدام العمالة من الخارج غير أن هذه القيود في غياب خطة للقوى العاملة لن تكون حلا للمشكلة.

وترشيد استخدام القوى العاملة حين يكون جزءا من خطة للقوى العاملة يمكن أن يحافظ على توازن بين الحاجة إلى القوى العاملة في كافة القطاعات وبين القطاع الحكومي والقطاع الخاص ولا يمكن أن يكون ذلك في غياب توازن في الأجور والحوافز. و يبدو في أكثر دول المنطقة أن الأجور في القطاع الخاص أقل منها في القطاع الحكومي رغم أن هذا قد يكون عكس المتوقع، وتدلل على ذلك بعض الإحصائيات وخصوصا بالنسبة للمهام الكتابية وهذا يفسر إلى حد كبير التضخم الحكومي في الأفراد الذين يؤدون هذه المهام، غير أن المعيار الموضوعي هو عدم تناسب الأجر مع الإنتاجية في القطاع الخاص مقارنة بالقطاع الحكومي. ولكن يظل القطاع الخاص قادرا على استقطاب العديد من الموظفين الحكوميين بما يستطيع أن يقدمه من حوافز تزيد عما تقدمه الخدمة المدنية ولما تملكه مؤسسات القطاع الخاص من مرونة وحرية في زيادة ما تقدمه من حوافز بالقدر الذي تشاء وفي الحالة التي تشاء وذلك مالا تملكه الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. ولقد خلقت المشروعات العامة في أكثر دول المنطقة وضعا ثالثا ربما بدا في كثير من الأحيان وكأنه أقل استقطابا للقوى العاملة من الأعمال الحكومية العادية أو أعمال القطاع الخاص و يعلل الدكتور علي الكواري ذلك بفرص

الكسب السريع والسهل في القطاع الخاص الأمر الذي جذب العديد من الكفاءات وركز اهتمامها على تحقيق مصالحها الذاتية وان الإدارة الحكومية قد لعبت هي الأخرى دورا في جذب العديد من الكفاءات من الطامحين ليس لكسب المال فحسب ولكن للسلطة والهيمنة والنفوذ أو الرغبة في العمل السهل والتدرج الوظيفي السريع والمضمون [55]، وربما كان التفاوت في الحوافز والفرص بين المشروعات العامة ذاتها عاملا يضاعف من عدم استقرار الكفاءات في المشروعات العامة وسرعة تنقلها بين هذه المشروعات العامة أو إلى خارجها للقطاع الخاص أو الأجهزة الحكومية العادية. وتقتضي الندرة السكانية وما يتبعها من ندرة في القوى العاملة ومن ندرة أكثر حدة في القوى العاملة المدربة، وهي المعضلة الكبرى التي يواجهها تنفيذ مشاريع. التنمية سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام، يقتضي كل ذلك ضرورة الاعتماد على الآلات والأجهزة الحديثة التي تحقق الوفر في استخدام القوى البشرية كما تمكن من توجيه القوى العاملة وفق الحاجة. ولا شك أن الوفرة المالية تساعد على اقتناء هذه الآلات والأجهزة بيسر وسهولة غير أن هذه الآلات والأجهزة تحتاج إلى تدريب على استخدامها وصيانتها كما تحتاج إلى احتفاظ بالكفاءات المدربة وعدم تركها تتسرب إلى مجالات أخرى بحيث تترك فراغا لا يمكن سده بسهولة. ولعل هذا يتطلب تدريبا مستمرا بحيث يكون في كل الأحيان روافد تواجه أي تسرب محتمل كما يتطلب أيضا وجود سياسة في الحوافز تضمن استمرار هذه الكفاءات المدربة وتقلل من فرص تسربها.

ولا يقتصر ترشيد استخدام القوى العاملة على الأجهزة الحكومية وإنما من المفروض أن يكون مرتكزا على سياسة شاملة تنظم استخدام القوى العاملة وفق الحاجة سواء في القطاع الحكومي أو القطاع الخاص. وإذا كان الانطباع القائم هو أن التضخم في العمالة عادة ما يتواجد في القطاع الحكومي تلقائيا وأن القطاع الخاص بطبيعته لا يسمح بمثل هذا التضخم ولا يلعب دور الضمان الاجتماعي ولا يدفع تكلفته، فان التدفق من العمالة الوافدة قد أصاب القطاع الخاص ببعض التضخم وزاد من ذلك عزوف المواطنين عموما عن العمل في القطاع الخاص، وان شهدت بعض دول المنطقة بعض التغيير في مثل هذا الاتجاه فإن النسبة الضئيلة من مشاركة

القوى العاملة المحلية في إجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص تعزز الانطباع بأن هذا العزوف ما زال قائما. ومن ناحية أخرى فإن القطاع الخاص وهو ينهل إلى درجة التخمة من الموارد والمكاسب و يعاني من ضعف الإدارة يغفل إلى حد كبير عن أهمية انتقاء العناصر العاملة وفق الأسس الموضوعية ووضعها في مكانها المناسب لأن ما يحصل عليه من مكاسب يغطي دائما على ضعف الإدارة و يغطي تكلفة الإهدار في استخدام القوى العاملة. و يبدو في معظم الحالات أن هناك وفرا في القوى العاملة سواء المحلية أو الوافدة وأنه لا يتم الاستفادة من القوى العاملة الاستفادة السليمة، ولعل ذلك يرجع إلى قلة كفاءة وفعالية سياسات العمل وقلة الحوافز وضعف النظم الانتقائية والتوظيفية للعاملين وقلة التنسيق بين السياسات الاقتصادية والتعليمية[56] وتركيبة الأجور وعدم تواءم الأجر مع الإنتاجية الحدية.

وإذا كانت هذه الدول تشكو من نقص القوى العاملة فإن تلك الشكوى مبعثها الأجهزة الحكومية التي تتجه إلى المغالاة في طلباتها من الوظائف لبناء إمبراطوريات بيروقراطية رغم أنها لا تعاني في الحقيقة من نقص في القوى العاملة بقدر ما تعاني من سوء توزيع واستخدام لهذه القوى العاملة، والناتج من وراء ذلك ضعف الإنتاجية واستمرار تعاظم الشكوى من النقص ومحاولة تبني السبل الكفيلة بتحقيق الزيادة ولقد أشار أحد كبار مسؤول الديوان العام للخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية [57] إلى تلك المشكلة، وأكدت دراسة أجراها الديوان ضعف إنتاجية الموظف في المملكة مقارنة بإنتاجية الموظف في بعض الدول النامية الأخرى، وتبين أن جوهر المشكلة التي تعاني منها المملكة والتي تبدو في ظاهرها نقصا في القوى العاملة إنما هي في الواقع مشكلة تنظيمية تكمن أصلا في عدم استخدام القوى العاملة الاستخدام الأمثل وفق مستوياتها التعليمية والتدريبية[58] وقد أشارت خطة التنمية الثالثة[59] في المملكة العربية السعودية إلى أن الطلب على القوى البشرية من قبل العديد من الأجهزة الحكومية مرتفع بالرغم من وجود فائض من هذه القوى لدى بعض تلك الأجهزة وأنه إذا لم يتم ضبط الطلب فإن وظائف الخدمة المدنية ستستنزف مصادر القوى البشرية وتزاحم القطاع الخاص على هذه المصادر.

6 تخصيص الاعتمادات المالية للتنمية

1 - النظام المالي

لا يمكن التعرض للميزانية ودورها في التنمية في هذه الدول دون التعرض لإطار النظام المالي ككل. ولا شك أن الأنظمة المالية في هذه الدول مستقاة من أنظمة مالية لدول أخرى وهي في جانبها الإداري-المالي تعالج عادة ضمن برامج الإصلاح الإداري. غير أنه ثمة مشكلة رئيسية تتعلق بالنظام المالي من الزاوية الاقتصادية والسياسية، ومحورها أن هذا النظام يرتبط بتبعية وثيقة مع النظام الرأسمالي للدول المتقدمة وقد تضاعفت هذه التبعية مع زيادة الوفرة المالية الناتجة عن زيادة الموارد النفطية. وقد فرضت هذه التبعية نمطا جديدا لاستنزاف الوفرة المالية إلى خارج الحدود العربية وذلك بإقامة المؤسسات المصرفية المختلطة والتي يتركز نشاطها على تمويل العمليات التجارية والصناعية في الدول الرأسمالية المتقدمة. ويبدو أن فكرة ضيق الوعاء الاستيعابي أو محدودية الطاقة الاستيعابية قد استخدمت بطريقة دعائية موجهة لتأكيد حتمية إنفاق الأموال في عمليات

تمويلية استثمارية في الخارج كما أن الأسلوب الدعائي الموجه الذي استخدمته الدول الرأسمالية المتقدمة في تعليق كل مشاكل النظام الاقتصادي العالمي على وفرة الموارد المالية الناتجة عن الثروة النفطية أو بمعنى آخر زيادة أسعار النفط قد ساعد على شعور بعض الدول النفطية بمسؤوليتها الدولية في تلافي مشاكل النظام الاقتصادي العالمي، وهي بهذا تساهم في تلافي مشاكل النظام الاقتصادي في الدول الرأسمالية المتقدمة. إن بلدان منظمة الدول المصدرة للنفط بصفة عامة لا تستخدم في اقتصادياتها الوطنية إلا 45٪ من دخولها النفطية تقريبا أما النسبة المتبقية وهي 55٪ فإنها تستخدم في توظيفات متعددة في الخارج [1] وتتجه معظم هذه التوظيفات إلى الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا. ولا شك أن نسبة ما ينفق على الاقتصاد الوطني إلى ما ينفق في التوظيفات الاستثمارية الخارجية قد تكون أسوأ من ذلك في بعض دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط.، وإذا كان من المؤكد أنه حتى النسبة القليلة التي تنفق على الاقتصاد الوطني لا تتجه الوجهة السليمة التي تقتضيها التنمية الحقيقية فإن هذا يوضح بجلاء أن الثروة النفطية لا تخصص إلا نسبة محدودة منها للإنفاق على الاقتصاد الوطني.، وأنه من هذه النسبة تتجه نسبة أقل إلى مشاريع وبرامج التنمية الحقيقية. أما النسبة الكبرى فإنها تتجه إلى التنمية في دول قطعت أشواطا طويلة فيها وبلغت شأوا تتطلع إليه الدول النامية. وهذه النسبة التي تتجه إلى الدول الرأسمالية المتقدمة لا تعطي للدول النفطية ثقلا رئيسيا وإنما يظل الثقل الرئيسي للدول الرأسمالية المتقدمة، وهي التي تفرض إلى حد كبير منافذ وتوجهات التوظيفات والاستثمارات المالية. ولا شك أن هناك بعض المساعدات والقروض التي تقدم لبعض الدول العربية غير النفطية ولبعض دول العالم الثالث من خلال العديد من الصناديق والمؤسسات التمويلية التي تم إنشاؤها خصيصا لهذا الغرض مثل الصندوق الكويتي للتنمية والصندوق السعودي للتنمية وصندوق أبو ظبي للتنمية الاقتصادية العربية. كما أن دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط تسهم بشكل رئيسي في بعض المؤسسات التمويلية التي تهدف إلى تقديم المساعدات والقروض لدول العالم الثالث مثل المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا والبنك الإسلامي للتنمية. غير أن هذه المساعدات والقروض تمثل

نسبة ضئيلة جدا مقارنة بالنسبة التي تذهب في هيئة توظيفات واستثمارات في الدول الرأسمالية المتقدمة.

إن النظام المالي في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط مشدود بالتبعية للدول الرأسمالية المتقدمة و يبدو أن الدولارات النفطية في الغالب لا تترك الدول الرأسمالية المتقدمة إذ يتم دفعها على شكل حسابات مودعة في البنوك الإنكلوسكونية ويجري توظيفها بواسطة مؤسسات مالية وطنية بالاشتراك مع البنوك الغربية، و يستثمر جزء ضئيل منها في توظيفات منقولة أو غير منقولة أما الجزء الأكبر منها فيتجه نحو اقتصاديات الدول الرأسمالية المتقدمة عن طريق الإصدارات والإئتمانات الأوربية. وهكذا فإن هذه الأموال لا تدخل بلدان الجزيرة العربية المنتجة للنفط وإنما تحول بكل بساطة إلى الأسواق المالية التي تهيمن عليها البنوك الدولية الكبرى[2] وإذا كان هناك جزء محدود ينفق على الاقتصاد الوطني من خلال الميزانية أو يذهب في هيئة مساعدات وقروض لدول العالم الثالث فان نسبة غير يسيرة من هذا الجزء تعود أدراجها مرة أخرى إلى الدول الرأسمالية المتقدمة مقابل معدات أو سلع صناعية أو استهلاكية، وهكذا يظل نطاق التبعية والاستنزاف مفروضا من الدول الرأسمالية المتقدمة. ولا شك أن انعدام الخبرة المصرفية الوطنية وحداثة المؤسسات المصرفية الوطنية في أكثر دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط وتشبثها بالليبرالية الاقتصادية قد يسر فرض التبعية على نظامها المالي والمصرفي. وسيكون التركيز في الصفحات التالية على الميزانية باعتبارها أداة إدارة التنمية في تمويل وتنفيذ مشروعات وبرامج التنمية.

2- أهمية الميزانية للتنمية

تلعب الميزانية دورا رئيسيا في التنمية لأنها تمثل الإدارة التمويلية للخطط والبرامج والمشاريع، ولأنها أيضا أداة هامة للتأثير على النشاط الاقتصادي وتوجهه. ولا شك أن الميزانية تجسيد لخطط الدولة وبرامجها خلال فترة زمنية قادمة. وللميزانية في دول المنطقة التي تتمتع بالوفرة المالية دور حيوي وحساس يتجاوز الدور المعروف للميزانية، إذ أن الوفرة المالية التي تتمتع بها هذه الدول هي وفرة تعتمد على مورد ناضب ومن ثم فإن تخصيص

الاعتمادات المالية يجب ألا يكون نزفا غير رشيد لتلك الوفرة أو إنفاقا عشوائيا لا يأخذ المستقبل في الاعتبار. إن الميزانية في هذه الدول ما تزال أداة هامشية في إدارة الاقتصاد القومي أو إحداث التغييرات المطلوبة رغم أن ظروف الاعتماد على مصدر واحد قابل للنضوب يقتضي أن تكون الميزانية أداة لتنمية الموارد البشرية والرأسمالية والاجتماعية والتنظيمية بأوسع معانيها وذلك حتى يمكن أن تحل هذه الموارد محل النفط [3] في دفع عجلة التنمية لو أن للنفط أن ينضب. ولعل ذلك يبرز بوضوح الدور المنتظر من الميزانية في هذه الدول.

إن الوفرة المالية في هذه الدول قد ساعدت على قلة الاكترات بالمستقبل في غمرة الوفرة الحاضرة وربما أدى ذلك إلى الإسراف في الإنفاق في برامج أو مشاريع قد لا تكون هناك جدوى من ورائها.. أو لا تمثل درجة متقدمة في سلم الأولويات للبرامج والمشاريع التي يرجى تنفيذها. وبحكم هذه الوفرة واتجاه الدول إلى الإنفاق على الرفاه الاقتصادي والرعاية الاجتماعية فإنه يتضح جليا احتلال جانب الإنفاق الاستهلاكي والجاري قطاعا كبيرا من الميزانية. ولا شك أن اعتماد الميزانية على الوفرة قد ألغى دور الضريبة الذي تعتمد عليه الميزانية في أكثر الدول الأخرى، ورغم أنه قد يبدو من غير المنطقي في غمرة هذه الوفرة اللجوء إلى الضريبة فإن غيابها له تأثيرات سلبية متعددة لعل أبرزها غياب مشاركة أفراد المجتمع في الخطط والبرامج التي تنفذها الحكومة وكذلك غياب الشعور بالانتماء أو الشعور بالدور الرقابي على أداء الأجهزة المسؤولة عن تنفيذ الخطط والبرامج.

وبحكم الوفرة المالية وبحكم اعتماد هذه الوفرة على مورد واحد تصب إيراداته في خزينة الحكومة فإن الإنفاق الحكومي الذي تجسده الميزانية له تأثير مباشر ليس على البرامج والمشاريع التي تنفذها الحكومة أو تلك التي تزمع تنفيذها فحسب ولكنه تأثير يشمل المجتمع بأسره ويشمل القطاعين العام والخاص. ولا شك أن التأثير يبدو واسعا بحكم الدور الواسع للحكومة في هذه الدول بصفة خاصة. وقد سبقت الإشارة إلى دور الرعاية الاجتماعية الذي تمارسه الحكومة كما سبقت الإشارة إلى اعتماد الاقتصاد اعتمادا كاملا على الإنفاق الحكومي واعتماد هذا الإنفاق الحكومي اعتمادا كاملا

تقريبا على مورد واحد هو النفط. واتجاه هذه الدول إلى توفير الخدمات الاجتماعية في أقصر وقت ممكن بالإضافة إلى ارتفاع تكلفة هذه الخدمات بصرف النظر عن نوعيتها يجعل نسبة ما ينفق على هذه الخدمات في هذه الدول تبدو في الغالب أكثر ارتفاعا من نسبتها في العديد من الدول التي تولي الرعاية الاجتماعية اهتماما كبيرا . ودور الضمان الاجتماعي من خلال الوظيفة العامة-وهو موضوع سبق التعرض له-يبرز من خلال الميزانية التي تعتمدها الحكومة إذ تتضاعف أعداد الوظائف بصرف النظر عن الحاجة وتتضخم الأجهزة الحكومية وتتوسع توسعا عشوائيا وترتفع بالتالي تكلفة الإدارة العامة في هذه الدول بحيث تتجاوز نسبتها إلى الناتج القومي نسبة تكلفة الإدارة العامة إلى الناتج القومي حتى في الدول المتقدمة.

كما أن الوفرة المالية والاتجاه الإنفاقي المتعاظم من خلال الميزانية يتحكم إلى حد كبير في مسيرة القطاع الخاص الذي يعتمد اعتمادا كاملا على الإنفاق الحكومي ويرتكز نشاطه على تنفيذ العديد من الأعمال الإنشائية أو المشتريات الحكومية. ومن الواضح أن وفرة الموارد المالية تمكن هذه الدول من الإنفاق على الجوانب المتعددة من استهلاكية أو إنشائية بالإضافة إلى الاحتفاظ باحتياطي كبير أو مباشرة الاستثمارات الخارجية، غير أن تخصيص الموارد المالية بين هذه القطاعات لا يرتكز على الأساليب الفنية التحليلية التي ترشد اتخاذ القرار في تخصيص الموارد وإنما يرتكز عادة على التقدير التخميني أو العشوائي. ولا شك أن الميزانية في هذه الدول تصوير لسياستها المنشودة في التنمية ولما كانت مثل هذه السياسة غير مرتكزة على أهداف واضحة فإن تخصيص الموارد وتوجيهها لا يرتكز على قرارات مرشدة في ضوء أهداف واضحة، ولهذا تتمثل في الميزانية في هذه الدول عادة الخصائص التالية(4) .

1- غياب مبدأ إنتاجية الإنفاق الحكومي.

2- تضخم الإنفاق على الإستهلاكات العامة وكثير من السلع العامة دون تحديد واضح للعائد منها.

3- الطبيعة الاستهلاكية والجارية على الإنفاق العام حتى ما يتعلق بالمشاريع الإنشائية.

4- خلو أدوات الرقابة على الإنفاق العام من معايير الكفاءة الفنية

والاقتصادية ومن التمحيص الدقيق للسياسات الاقتصادية والاتفاقية البديلة.

5- عدم مناقشة الطرائق المختلفة لتقويم جدوى كثير من البرامج الحكومية من علمها.

6- ضآلة ما ينفق على البحث العلمي.

3- أسلوب إعداد الميزانية

منذ أن أخذ التخطيط للتنمية يمثل أهمية خاصة في غمرة التطلعات نحو التنمية وما صاحبها من توسع في الأنشطة والمهام التي تقوم بها الحكومة ونمو في الأجهزة والمؤسسات الحكومية برز الاهتمام بالميزانية من خلال الاهتمام بالتخطيط على اعتبار أن كلا منهما يمثل الوجه الآخر للعملة، ولا شك أن أدبيات التنمية حافلة بكل الشواهد التي تدلل على العلاقة الوثيقة بين التخطيط والميزانية ولذلك فان الأمر لا يحتاج إلى زيادة في التأكيد. لقد كانت الميزانية في صورتها التقليدية صالحة لعهد ما قبل التخطيط وحين لم تكن التنمية بكل أبعادها ومتغيراتها قد ولجت إلى ساحة الدول النامية وحين كانت الأجهزة الحكومية وأنشطتها محدودة جدا لا تكاد تخرج أصلا على إطارها التقليدي المعهود، إذ كانت الأنشطة والمهام محدودة وراكدة ولا تتعرض للتغييرات المفاجئة التي تتطلب قرارات سريعة ولهذا فإن الميزانية كانت كشفا بالتقديرات يتبعه حساب للمصروفات ورقابة على أن المصروفات قد ذهبت في الأوجه المحددة لها.

ومثل هذه الميزانية ليست صالحة مطلقا لعهد التنمية ومتغيراته وتعقيداته ويمكن أن تكون الميزانية بهذه الصورة معيقة لمشاريع وبرامج التنمية أكثر من كونها مساعدة على تنفيذ تلك البرامج والمشاريع. ورغم أن الحاجة إلى التغيير في نمط الميزانية تبدو ضرورة ملحة تفرضها معطيات التوجه نحو التنمية فان الحاجة إلى التغيير في نمط الميزانية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط تبدو أكثر ضرورة، إذ أن الوفرة المالية الكبيرة والمشاريع والبرامج الضخمة التي توجهت إليها عمليات الإنفاق أو تلك التي من المتوقع أن تتوجه إليها وما تحتاجه من تخطيط ودراسة والتغييرات المتلاحقة تفترض أن يكون نمط الميزانية قادرا على مقابلة هذا التوجه الجديد بتغيراته.

ورغم كل ذلك فإن نمط الميزانية السائد مازال هو النمط التقليدي في صورته البدائية ولعل ذلك يعبر عن عدم استجابة البيروقراطية لمقتضيات التغيير كما يعبر عن عدم قدرة البيروقراطية على استخدام الأساليب والأنماط الحديثة. وبالإضافة إلى ذلك فإن انعدام التخطيط الفعلي وعشوائية برامج التنمية في كثير من الأحيان كانت عوامل مساعدة ثبطت من تحقيق الاتجاه نحو تغيير نمط الميزانية. هذا فضلا عن أن الوفرة المالية شجعت على الاتجاهات العشوائية وجعلت فكرة التغيير في نمط الميزانية ترفا فكريا أو محاولة لا ضرورة لها، وربما كان هذا مظهرا من المظاهر المتعددة لانحسار محاولات التغيير والإصلاح الإداري التي سبقت الإشارة إليها.

ورغم التغييرات التي تطرأ على أنظمة الخدمة المدنية من وقت لآخر بصرف النظر عن محتوى هذه التغييرات فان أنماط الميزانية والأنظمة المالية تكاد تكون بمنأى عن مثل تلك التغييرات ولذلك فإن هذه الأنماط والأنظمة تبدو في وضع أكثر سوءا من أنظمة الخدمة المدنية وتكاد تكون جامدة بعيدة عن التغيرات المحيطة بها. ورغم ما شهدته دول المنطقة من طفرة مالية ومن اتساع هائل في الإنفاق.. ومن عقود ومشاريع تبلغ البلايين فإن هذه الأنماط والأنظمة تكاد تكون قابعة في ردهات الماضي.

وما تزال الأنظمة واللوائح المالية وهي في أكثرها منقولة من دول مجاورة أخرى مشدودة إلى الماضي وتتسم بالعقم رغم كل المتغيرات المحيطة. وما تزال هذه الدول تأخذ بالمنهج التقليدي في الميزانية ولا تخرج الميزانية في أكثر هذه الدول عن كونها كشفا غير كامل للإيرادات والمصروفات به العديد من الإستثناءات، و يكون الاهتمام منصبا في أكثر الأحيان على النواحي الإجرائية والشكلية وليس منصبا على الإدارة الفعالة للميزانية. ولهذا فإن إجراءات الميزانية مبنية على تجميع تقديرات الأجهزة الحكومية الموضوعة على أسس تاريخية كما أن إعداد البرامج والمشروعات عادة ما يتم عشوائيا دون دراسة كافية. وتعاني هذه الدول من كثير من السلبيات المتعلقة بأعداد الميزانية وتنفيذها إذ تتسم إجراءات الميزانية عادة بعدم الدقة في التقديرات وكثيرا ما تقدم الأجهزة الحكومية مشروعات ميزانياتها دون مبررات كافية، وقد تتضمن تقديرات غير واقعية يتعذر على الجهاز المسؤول عن الميزانية

فحصها وتحليلها في ضوء الاحتياجات الفعلية. ولذلك فإن القرارات التي يتخذها الجهاز المسؤول عن الميزانية ليست بالضرورة مبنية على معايير موضوعية دقيقة وقد تتأثر إلى حد كبير بالضغوط والمناورات والاستراتيجيات، وقد يلجأ الجهاز المسؤول عن الميزانية إلى التخفيض في حجم الاعتمادات انطلاقا من الشعور بضخامة التقديرات. و يبدو أن إعداد الميزانية قد يبنى على مبالغة في التقديرات. من الأجهزة الحكومية أيضا احتسابا للتخفيض الذي يلجأ إليه الجهاز المسؤول عن الميزانية عادة، والنتيجة النهائية في كل الأحوال هي تخصيص اعتمادات قد لا تكون متناسبة بالفعل مع حاجة المشروعات والأجهزة الحكومية ولذلك تبرز الإداري والاعتمادات الإضافية. كما أن ظاهرة الرقابة الشكلية على تفصيلات تنفيذ الميزانية والتي تنحصر في أقل الجوانب النظامية أهمية دون العناية بالتأكد من الاستخدام الاقتصادي للموارد في إطار أهداف محددة تبدو ظاهرة ملموسة.

والأسلوب التقليدي الذي يتم إعداد الميزانية على أساسه في هذه الدول يعرف بميزانية البنود وهي الميزانية المصنفة على أساس نوع المصروف أو الإدارات والمصالح الحكومية، وهذه الميزانية لا تساعد في التعرف على البرامج الحكومية، وبالتالي لا تبرز علاقة التكاليف بهذه البرامج، وبمعنى آخر فهي لا تساعد في التعرف على ما تعمله الحكومة حاليا وما تحققه من نتائج أو ما تحصل عليه في مقابل كل وحدة نقدية من نفقاتها. وربما كان من الممكن تجميع المعلومات على أساس تقارير الإدارات وغير ذلك من الوثائق، ولكن نظرا لتعذر ربطها مباشرة في كثير من الأحوال بالبيانات المالية الواردة في الميزانية أو في الحسابات فإنها لا يمكن أن تكون أساسا تعتد به إدارة الميزانية.

ولما كان التركيز في هذه الميزانية على تفاصيل أنواع المصروفات دون أهداف البرامج فإنها لا تمكن بصورة مباشرة من اتخاذ قرارات سليمة فضلا عن صعوبة معرفة الأعمال التي تقوم بها الحكومة ومدى تطورها واستحالة قياس الكفاية بالنسبة للإدارات الحكومية. وفي ظل هذه الميزانية لا يمكن تقويم الناتج بدقة أو الربط بين الأهداف والرسائل فضلا عن عدم وجود أية أسس للتخطيط واتخاذ القرارات.

ولذلك فان الميزانية التقليدية-ميزانية البنود-تجعل عملية اتخاذ القرار مبنية على متغيرات غير موضوعية (مثل الدعم الإداري الذي يحظى به الجهاز الحكومي أو الإدارة الحكومية) مما يفسح المجال أمام المساومة، بحيث تأتي الاعتمادات المخصصة لأي جهاز حكومي نتيجة لاعتبارات متعددة داخل إطار المساومة. وتبعا لذلك فقد يحصل جهاز حكومي على كل ما يطلبه في مشروع الميزانية في الوقت الذي يسهل فيه اقتطاع جانب غير قليل من الاعتمادات التي يطالب بها جهاز آخر. وذلك نظرا لعدم وجود معايير موضوعية يمكن في ضوئها تحديد قيمة الاعتمادات التي يجب تخصيصها لكل وزارة أو مصلحة حكومية.

وتعتمد ميزانية البنود على فحص الزيادة أو النقص في نوع المصروف عما كان مقدرا في العام أو الأعوام السابقة، و يكون التركيز على الأفراد ومراتبهم وكذلك المعدات والأدوات التي يتطلبها نشاط الوزارة أو المصلحة.

ولهذا النظام مزايا، من أهمها تحقيق فكرة الرقابة الإدارية. وفي الحالات التي تقوم فيها الوزارة أو المصلحة بنشاطات محددة كوزارة الصناعة بالنسبة لنشاط الصناعة أو وزارة التربية بالنسبة للتعليم فان النفقات المعتمدة لكل منهما تعكس إلى حد ما الاعتمادات المخصصة للبرامج الحكومية في هذين القطاعين. غير أن نظام ميزانية البنود لا يلائم الدور الجديد الذي تضطلع به الأجهزة الحكومية في التنمية فضلا عن عدم وجود صلة قوية بين هذا الأسلوب من أساليب الميزانية وبين الخطة أو التخطيط الذي أصبح مطلبا ومطمحا قوميا في هذه الدول وغيرها. إذ لا يمكن أن يعكس حجم النفقات في البنود المتفرقة بصورة واضحة الناتج المتحقق في النهاية كما لا يمكن أن يكون عدد الأفراد العاملين في حد ذاته معيارا موثوقا للإنتاجية المتحققة. ولا شك أن غياب الأهداف المحددة وبالتالي عدم وجود رابط بين الموارد المادية والبشرية في جانب والأهداف المرجو تحقيقها في الجانب الآخر هو الذي يقلل من فعالية هذا الأسلوب للميزانية وضآلة الجدوى من ورائه.

ولعل من الأسباب الرئيسية لاستخدام عدد كبير من الدول النامية لأسلوب ميزانية البنود ما يهيئه من فرص الرقابة المالية والمساءلة المالية التي تقتصر على مجرد التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المقررة. ورغم

ذلك فإن هذا الهدف الرقابي ذاته قد لا يتحقق في هذه الدول إذ ما تزال الإجراءات المالية والمحاسبية عقيمة وغير ملائمة وتحد كثيرا من فعالية الميزانية حتى كوسيلة للرقابة، فكثيرا ما يتأخر إقفال الحسابات نتيجة لعدم تكامل المعلومات عن الإيرادات والنفقات في نهاية السنة المالية. ونظرا لعدم إعداد الحسابات على نحو يمكن من توفير المعلومات أولا بأول فإنه يصعب التعرف على مراحل التنفيذ بوضوح وتتأثر بذلك إمكانية الرقابة.

غير أن السبب الرئيسي وراء الاعتماد على هذا الأسلوب في إعداد الميزانية وضعف الجهود المبذولة للأخذ بالأساليب الحديثة في إعداد الميزانية يعود إلى رغبة القيادات السياسية والبيروقراطية، ذلك أن ميزانية البنود تترك مجالا واسعا لتصرف تلك القيادات ولا تعتد عملية اتخاذ القرار في أغلب الأحوال بأي معايير موضوعية كتلك المعايير التي ترتكز عليها الأساليب الحديثة في إعداد الميزانية. ولعل عدم وجود أهداف محددة على المستوى القومي أو على مستوى الجهاز الواحد يعبر إلى حد كبير عن عدم رغبة القيادات السياسية والإدارية أصلا في الالتزام بأهداف محددة. وإذا كان الافتقار إلى العناصر المؤهلة لتطبيق الأساليب الحديثة في الميزانية أمر تكثر الإشارة إليه كعائق رئيسي في عدم الأخذ بهذه الأساليب فان عدم توجيه جهود جادة لتأهيل مثل هذه العناصر عن طريق التعليم والتدريب يرسخ الحجة القائلة بأن القيادات السياسية والبيروقراطية ليست جادة في الأخذ بتلك الأساليب.

والمشكلة الرئيسية أن الميزانية في هذه الدول وغيرها من الدول النامية ينظر إليها على أنها مهمة روتينية بسيطة، ولذلك فقد توكل إلى موظفين لا تتوافر لديهم المهارة أو القدرة المطلوبة سواء في الجهاز المركزي للميزانية أو في الوحدات المسؤولة في الأجهزة والمؤسسات الحكومية. وتحتل مهام الميزانية درجة ثانوية ولذلك يأتي إعدادها عشوائيا وتأتي مناقشتها واعتمادها عشوائيا ولا تستحوذ كثيرا على اهتمام القيادات العليا من حيث ارتباطها بمشاريع محددة وان استحوذت على الاهتمام كرصيد مالي يعتبر مرضيا كلما علا رقمه وجوهر المشكلة في دول المنطقة أن الوفرة المالية والسعي نحو التنمية لم تؤثر كثيرا على أسلوب إعداد الميزانية وتنفيذها، إذ ما يزال الهدف الواضح من الميزانية رقابيا في ظل توزيع للموارد أقرب إلى

العشوائية، وما تزال وزارات المالية تمارس الدور الذي تمارسه من قبل الوفرة المالية وربما كان مرجع ذلك الدور التاريخي لهذه الوزارات والأنظمة والتعليمات المستقاة من دول مجاورة. ورغم أهمية التنمية وبروز أجهزة مركزية مسؤولة عن التخطيط للتنمية فإن هناك انفصاما في أكثر الأحيان بين وزارة المالية والجهاز المسؤول عن التخطيط. ولعل من بين أسباب هذا الانفصام أن وزارة المالية مشدودة إلى الأسلوب الرقابي بينما أجهزة التخطيط متوجهة بطبيعتها إلى التخطيط، وبينما تعتبر وزارات المالية أجهزة عريقة فإن أجهزة التخطيط عادة حديثة وفيما يغلب على موظفي وزارات المالية أن يكونوا من البيروقراطيين المتمرسين في الخدمة الحكومية فان موظفي أجهزة التخطيط عادة من الاقتصاديين الحديثي العهد بالخدمة الحكومية. ورغم أن التخطيط والميزانية من المفروض أن يجمعهما إطار واحد إذ لا يمكن أن يظل أحدهما بمعزل عن الآخر فان ذلك لا يتم عادة. وان اتجهت بعض الدول إلى ضم النشاطين في جهاز واحد فان الانفصام قد يظل قائما كما أن بعض الدول تتجه إلى إشراك مسؤولين من التخطيط في اعتماد مشروعات الأجهزة الحكومية لضمان انسجامها مع البرامج والخطط المعتمدة. إن وزارة المالية في أغلب الدول محافظة بطبيعتها كما أنها بحكم عراقتها البيروقراطية تظل مشدودة إلى الأنماط والأساليب البيروقراطية السائدة قبل عهد التنمية. وليست وزارات المالية في أكثر دول المنطقة بذات عراقة بيروقراطية ولكنها تكتسب الأنماط والأساليب البيروقراطية من النماذج السائدة في دول أخرى.

ولا شك أن وزارة المالية تلعب دورا تحكميا في نشاطات التنمية رغم أنها من واقع اهتمامها الرقابي والحفاظ على المال العام تبدو أقل اهتماما بالتنمية ولا تباشر عادة دورا مهما في عملية التخطيط. وقد تكون وزارة المالية لتحكمها في اعتمادات الميزانية ودورها الرقابي من أقوى الوزارات غير أنها رغم التغيرات المحيطة لا تمارس دورا قياديا في عملية التخطيط وتلتزم إلى حد كبير بالدور الرقابي السلبي.

4- أهمية الأساليب الحديثة في إعداد الميزانية

إن هذه الدول في حاجة إلى تبني الأساليب الحديثة في الميزانية بما

ينسجم مع عملية التخطيط كما أنها أيضا في حاجة إلى تطوير الأنظمة المحاسبية والمالية مما يساعد على توفير المعلومات المالية والمحاسبية الضرورية لقياس الأداء واللازمة لاتخاذ القرار.. وإعداد البرامج والمشاريع. إن الاعتماد على الأسلوب التقليدي في إعداد الميزانية لا يخدم العملية التخطيطية وحتى الرقابة بالصورة المطلوبة ويبقى هناك انفصال بين عملية التخطيط وعملية الميزانية رغم أن الميزانية هي الوجه المالي للخطة. ولعل هذا الانفصال قائم في دول المنطقة وان كانت هناك في بعض الدول بعض المشاركة من مندوبين عن أجهزة أو إدارات التخطيط في لجان إعداد الميزانية إلا أنه ليس هناك الالتحام المطلوب بين عمليتي التخطيط وإعداد الميزانية. ونظرا لأن التخطيط الفعلي يكاد يكون غير قائم فإن الميزانية بأسلوبها التقليدي تبدو وكأنها تخدم أهداف الأجهزة البيروقراطية في رصد الاعتمادات مصنفة حسب أوجه الصرف، ثم تباشر هذه الأجهزة الصرف دون أن يكون هناك أهداف محددة أو برامج محددة يتوجه إليها الصرف ودون أن يكون هناك تقويم للأداء.

إن الحلقات المفقودة في هذه الدول وغيرها من الدول النامية تبدأ بعدم وضوح أهداف الأجهزة حتى لدى العاملين في هذه الأجهزة وربما لدى أكثر القيادات الإدارية، ثم عدم وجود المعلومات اللازمة سواء للتخطيط أو لإعداد الميزانية أو لغير ذلك من المجالات ولهذا فإن اتخاذ القرارات وهو صلب العملية الإدارية يفتقر إلى أكثر مقوماته الأساسية كما يفتقر إلى القدرة على اتخاذ القرار، حيث تشكو هذه الأجهزة من ضعف القدرة الإدارية أصلا. ولذلك فإن هذه الدول يجب أن تهتم بالأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية والسعي لتوفير مقوماتها،. وإذا كانت هذه الدول مقتنعة حقا بالتنمية وبالتخطيط للتنمية فإن اهتمامها بتطوير أساليب الميزانية يعتبر جزءا لا يتجزأ من اهتمامها بالتنمية والتخطيط. وأساليب الميزانية الحديثة لا تخدم الهدف الرقابي فحسب ولكنها تخدم الهدف التخطيطي وتحقق الربط بين أهداف البرامج والموارد المخصصة لتلك البرامج كما تخدم الهدف الإداري في تقويم الأداء وفق معايير موضوعية بدلا من الرقابة الشكلية التفصيلية.، وإذا كانت هذه الدول قد نعمت بالوفرة المالية فإن ذلك لا يلغي أهمية الأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية إذا كان توجهها نحو التنمية والتخطيط

للتنمية توجها حقيقيا.

والمشكلة أن الأساليب الحديثة في الميزانية تحتاج إلى توافر مقومات أكثر من تلك التي يتطلبها الأسلوب التقليدي في إعداد الميزانية فهي تحتاج إلى تدفق دقيق للمعلومات المالية والمحاسبية والى نظام محاسبي متطور يمكن على أساسه قياس الأداء، ومثل هذا الأسلوب يتطلب أنظمة إدارية مساندة، وكل ذلك يتطلب كفاءات يندر أن توجد في الدول النامية. ومثل هذه الأساليب تهتم بجانب الإدارة وذلك ببرمجة الأهداف التي تم تحديدها وترتيبها وتحديد مستلزمات التنفيذ المالية والبشرية، وتهتم إلى جانب ذلك كله بالرقابة وذلك لضمان سلامة تنفيذ البرامج وتحقيق الأهداف بناء على معايير موضوعية لا ينصرف اهتمامها الكلي إلى التفاصيل الشكلية وإنما يرتكز على تقويم الأداء. والاتجاهات الحديثة في الميزانية لا تعتمد على مبدأ الزيادة أو التخفيض انطلاقا مما هو قائم فعلا وإنما تعنى بالتقويم الشامل للأهداف والوسائل والموارد بصرف النظر عما هو قائم فعلا.

إن حسن استخدام الموارد المالية وتثميرها للحصول على أفضل ناتج ممكن جانب أساسي من جوانب إدارة التنمية، كما أن الاستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية معا هو الجوهر والهدف لإدارة التنمية. ومهما كان حجم الوفرة المالية والزيادة الميسورة في الموارد المالية عن طريق زيادة الناتج النفطي أو زيادة أسعاره فإن ذلك لا يلغي أهمية الاستخدام الأمثل لهذه الموارد المالية، وذلك بتوجيهها في قنواتها الصحيحة من خلال البرامج والمشاريع المعدة إعدادا جيدا لتحقيق أهداف التنمية. إن عدم الاكتراث بالاستخدام الأمثل للموارد المالية يعني عدم الاكتراث بإدارة التنمية وعدم الاكتراث بإدارة التنمية يعني عدم الاكتراث بالتنمية. ويبدو أن الموارد المالية الميسورة والتي لا تقابلها مشاريع وبرامج معدة إعدادا جيدا قد خلقت ما يعرف بضيق الطاقة الاستيعابية وأوجدت اتجاها متعاظما نحو الإنفاق.. وعدم اكتراث بمبدأ الاستخدام الأمثل للموارد المالية.. واعتمادا على الوفرة المالية في امتصاص الأخطاء واستيعاب الإهدار.

إن الميزانية تخصيص لاعتمادات مالية في سبيل تقديم الخدمات وتنفيذ البرامج والمشاريع. ويجب ألا تكون الميزانية بيانا إنفاقيا تشغل حيزا إعلاميا

كبيرا كلما علا رقمه مع أن الزيادة في رقم الميزانية لا يعني بالضرورة أن الإنفاق موجه الوجهة الصحيحة ولا يعني بالضرورة أن الناتج المتحقق سيكون كبيرا . ومثل هذه الزيادة في رقم الميزانية لا تعدو أن تكون زيادة في الموارد المالية الميسورة عن طريق زيادة الناتج النفطي أو زيادة أسعاره، وليست مؤشرا على زيادة الإنتاجية أو زيادة القدرة الذاتية للاقتصاد القومي أو زيادة فعالية إدارة التنمية. إن الدور الأساسي للميزانية الذي تتطلبه إدارة التنمية يتجاوز هذا الكشف الإنفاقي الإعلامي، و يرتكز على تخصيص مدروس للاعتمادات المالية لتقديم الخدمات وتنفيذ المشاريع والبرامج في إطار أهداف محددة ومعروفة، وهنا يأتي ارتباط الميزانية بالتخطيط وتلاحمهما معا .. في سبيل الاستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية. ولا يمكن أن يكون هذا الارتباط وهذا التلاحم دون أن يكون أسلوب الميزانية أسلوبا يخدم أهداف التخطيط وتقويم الأداء كما يخدم هدف الرقابة. ولذلك فإن الوفرة المالية يجب ألا تكون عاملا مثبطا يقلل من أهمية الأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية، و يساعد على عدم الاكتراث بمبدأ الاستخدام الأمثل للموارد المالية لأن الوفرة في هذه الدول ليست وفرة دائمة ويجب أخذ المستقبل في الحساب، والإهدار في استخدام هذه الوفرة سيكون على حساب المستقبل.

إن الأهداف التي تتحقق من وراء الأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية ليست قاصرة على تحقيق الوفر وتجنب الإهدار وهو الأمر الذي يبدو في أذهان القيادات السياسية والبيروقراطية غير ذي أهمية في ظل الوفرة المالية، بل إن من أهم الأهداف التي يحققها الأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية مساعدة متخذي القرار في اتخاذ القرار الأنسب في ضوء أهداف محددة وبدائل معروفة ومعلومات متكاملة، والأساليب الحديثة في الميزانية لا تقتصر على مجرد توزيع المخصصات المالية على برامج محددة، ولكنها تتجاوز ذلك إلى مساعدة متخذي القرار في اختيار البرنامج الأنسب من بين برامج متعددة ومن ثم اختيار الوسيلة المناسبة من بين وسائل متعددة لتنفيذ البرنامج.

لهذا فإن الأساليب الحديثة في الميزانية ركيزة أساسية من ركائز التخطيط السليم، وهي تتلاحم مع التخطيط عضويا، فالأهداف المحددة

مطلب أساسي في التخطيط وفي الميزانية، واختيار البرامج وفق معايير موضوعية ومعلومات متكاملة مطلب أساسي في كليهما أيضا، واختيار الوسائل المناسبة لتحقيق الأهداف وتنفيذ البرامج في ضوء حسابات وبيانات دقيقة مرتكز من مرتكزات التخطيط والميزانية. لهذا فإن مثل هذه الأساليب تعتبر ضرورية ولا غنى عنها كوسيلة تخطيطية وإدارية ورقابية تساعد في تحقيق أهداف التنمية وتنفيذ برامجها. ونوجز فيما يلي أبرز الأساليب الحديثة في الميزانية:

1- ميزانية البرامج:

وترتكز هذه الميزانية على تحديد الأهداف وتصنيف الأنشطة والبرامج وتحديد الوسائل المناسبة لتحقيق الأهداف وتنفيذ البرامج بأعلى قدر من الكفاءة والفعالية. ولهذا فإنها تعتمد على وضوح الرؤية في تحديد الأهداف، وتعتمد على تدفق مستمر للبيانات والمعلومات التي تساعد على اختيار البرامج المناسبة كما تساعد على اختيار الوسائل المناسبة لتنفيذ تلك البرامج. وميزانية البرامج ترتكز على المخرجات كما تركز على المدخلات بخلاف ميزانية البنود التي تقتصر على التركيز على المدخلات.

والمشكلة في ميزانية البرامج أن الهيكل التنظيمي للأجهزة الحكومية وتشتت الأنشطة بينها لا ينسجم مع أطر البرامج. فالتعليم على سبيل المثال قد لا يقتصر على وزارة التربية وقد تؤدي جهات أخرى مهام تعليمية محددة. والصحة قد لا تكون نشاطا قاصرا على وزارة الصحة وإنما قد تقوم جهات حكومية أخرى بأنشطة متفرقة تدخل ضمن إطار النشاط الصحي. غير أن هذه المشكلة لا تقف عائقا أمام الأخذ بهذا الأسلوب من أساليب الميزانية إذ أنه يمكن تحديد أهداف واضحة للتعليم وبرامج محددة بصرف النظر عن الجهات المتعددة على أن تكون مهمة كل جهة في تنفيذ ما يتعلق بها واضحة ضمن إطار محدد الأهداف ولعل مثل هذا التشتت في الأنشطة بين الأجهزة الحكومية ربما كان أكثر مدعاة للأخذ بهذا الأسلوب إذ يمكن في ظله اتخاذ القرار السليم بصورة شمولية متكاملة سواء بالنسبة لتحديد الأهداف أو البرامج أو الوسائل أو المخرجات.

2- نظام التخطيط والبرمجة والميزانية. S. B. P. P

و يعتبر هذا النظام تطويرا لميزانية البرامج ويرتكز عل أهمية تحديد

الأهداف القومية تحديدا دقيقا وتحليل البدائل والتكاليف ونتائج البرامج على مدى سنوات مقبلة وليس على مدى سنة واحدة. ولهذا فان هذا الأسلوب يبدو أكثر التحاما مع التخطيط إذ يمتد التخطيط في الغالب لمدى سنوات.

3- الإدارة بالأهداف:

وهو مفهوم إداري لا يقتصر عل إعداد الميزانية. ولا يختلف إعداد الميزانية وفق الإدارة بالأهداف عن الأساليب الحديثة الأخرى في إعداد الميزانية.. إذ أن تحديد الأهداف يظل مرتكزا رئيسيا لها جميعا كما أن التركيز عل المخرجات بصورة أساسية يبقى قاسما مشتركا لها.

4- ميزانية قاعدة الصفر:

وهي أسلوب يمكن استخدامه مع أي أسلوب آخر من أساليب إعداد الميزانية، و يرتكز هذا الأسلوب على مبدأ أن إعداد الميزانية يجب أن يتم بإعادة تقويم شاملة للأهداف والوسائل والموارد بصرف النظر عما هو قائم فعلا. وهي بهذا تختلف عن بقية الأساليب في معالجة البرامج القائمة إذ هي لا تنطلق من منطلق أن الأنشطة القائمة يجب أن تستمر وإنما هي قابلة للإلغاء أو التعديل الجذري عليها، ومن ثم فإنها تعطي لمتخذي القرار حرية أفضل في اتخاذ القرار الأنسب ليس بالنسبة للبرامج الجديدة فحسب بل حتى بالنسبة للبرامج القائمة.

إن الأساليب الحديثة في الميزانية وسيلة مساعدة لمتخذي القرار وهي ليست هدفا في حد ذاتها، ولا يؤدي تطبيقها بالضرورة إلى حل معضلة تخصيص الاعتمادات المالية بالقدر المناسب للبرامج المناسبة، ذلك أن تحديد الأهداف من سلطة القيادات السياسية والبيروقراطية، واختيار البرامج المناسبة من اختصاصهما، و يظل نفوذ القيادة السياسية واردا حتى في اختيار الوسائل لتحقيق أهداف البرامج ولا تلغى الأساليب الحديثة للميزانية مطلقا تأثير القيادة السياسية على اختيار البرامج أو توزيع المخصصات المالية. ورغم أن مثل هذه الأساليب تعتمد على المعايير الموضوعية وتدفق البيانات والمعلومات المحاسبية والإحصائية والارتكاز على الوسائل المستحدثة في قياس التكلفة والفعالية أو العائد فإن سلطة القيادات السياسية والبيروقراطية تظل مهيمنة. وإذا كانت مثل هذه الأساليب تضع أمام تلك

السلطة خيارات متعددة محسوبة النتائج والتكلفة فإنها لا تفرض على تلك السلطة اختيار ما تراه مناسبا وفق اعتبارات قد يغلب عليها الحساب السياسي أكثر من الحساب الاقتصادي. وفي الدول التي تتوزع فيها السلطات.. أو يتوفر الوعي المجتمعي المنظم قد يتولد الضغط على السلطة السياسية والبيروقراطية للاعتماد على مرتكزات موضوعية في اتخاذ القرار، وحتى في مثل هذه الدول لا تتلاشى حرية السلطة السياسية والبيروقراطية أو تتلاشى الاعتبارات السياسية والبيروقراطية في اختيار البرامج وتحديد المخصصات المالية. ومما يعطي الفرصة لتدخل الاعتبارات غير الموضوعية أن الأنشطة الحكومية لا تخضع للقياس الكمي غالبا ومن ثم فان الإفراط في الاعتماد عل أساليب قياس التكلفة والفعالية أو العائد قي لا تخضع له العديد من الأنشطة الحكومية ويبقى التقدير غير الكمي ضروريا في كثير من الحالات، وفي إطار هذا التقدير تدخل العديد من الاعتبارات غير القابلة للقياس أو غير الموضوعية.

ولا شك أن البيروقراطية قادرة على ممارسة رغباتها وفرض مشيئتها من خلال الأسلوب التقليدي للميزانية أو من خلال الأساليب الحديثة. وهي إذ تميل إلى رفض الأساليب الحديثة من منطلق رفضها للتغيير.. ومن منطلق رفضها للمعايير الموضوعية الكمية فإنها قادرة عل استخدام الأساليب الحديثة وتحقيق ما ترغبه من خلالها، ويحدث ذلك حين تكون البيانات والمعلومات التي تعدها البيروقراطية عن البرامج أو وسائل تنفيذها موجهة في الاتجاه الذي يحقق اختيار البدائل التي ترغبها البيروقراطية، وتمارس البيروقراطية من خلال تحكمها في انسياب المعلومات عبر كل مستوى سلطة في توجيه القرار ذلك أنها لا تسمح إلا بمرور المعلومات التي تخدم أغراضها، ولعل هذا يبرز سلطة البيروقراطية في اختيار البرامج وفي تحديد المخصصات المالية لها. ولا يعني ذلك أن البيروقراطية تتأثر وحدها بتلك السلطة إذ تظل القيادة السياسية السلطة القوية في اختيار البرامج وتحديد مخصصاتها غير أن استثمار البيروقراطية بالمعلومات يقوي سلطتها في اختيار البرامج وتحديد المخصصات من خلال القرار الذي تتخذه السلطة السياسية.

والقيادات البيروقراطية تناهض المعايير الموضوعية في إعداد الميزانية

كما تعارض المعايير الموضوعية في اتخاذ القرار أصلا، إن هذه القيادات لا تحبذ وجود أهداف محدودة بقدر ما تميل إلى وجود أهداف عامة يمكن تأويلها. كيفما تشاء. أليست المصلحة العامة هدفا تتغنى به البيروقراطية عادة؟.. وهل تقوم البيروقراطية بأي عمل إلا باسم المصلحة العامة؟ وهل تنفذ أي برنامج إلا لتحقيق المصلحة العامة؟ وهل ترصد المبالغ لتنفيذ أي برنامج إلا خدمة للمصلحة العامة؟ وقد تكون المصلحة العامة من اكثر ذلك براء.

لقد برزت في بعض دول المنطقة فكرة الأخذ ببعض الأساليب الحديثة في الميزانية غير أنها ظلت مجرد فكرة لم تأخذ طريقها إلى التطبيق وجاءت الطفرة المالية فألغت حتى الفكرة. لهذا بقيت الميزانية في أكثر الأحوال كشفا بالإيرادات والمصروفات موزعة على أوجه الإنفاق المتعددة في غياب أهداف محددة وفي غياب معايير موضوعية وفي غياب معلومات متكاملة. وبقي توزيع المخصصات المالية على أوجه الإنفاق خاضعا للاعتبارات غير الموضوعية أكثر من خضوعه للاعتبارات الموضوعية، وللاعتبارات السياسية والبيروقراطية قبل الاعتبارات الاقتصادية. ولعل عدم وجود خطة للتنمية أو عدم وجود برامج محددة للتنمية واضحة الأهداف يترك ذلك الكشف المالي عرضة للتأثير والنفوذ والمساومة، وقد تخصص مبالغ أكثر مما يجب لبرنامج من البرامج وتكون الطامة اكبر حينما تخصص تلك المبالغ لبرنامج لا حاجة إليه أصلا، أو لا صلة له مطلقا بالتنمية بطريق مباشر أو غير مباشر.

5- الرقابة المالية

يوجد عادة نوعان من الرقابة المالية هما الرقابة قبل الصرف والرقابة بعد الصرف. وقد تقوم بالمهمتين جهة مركزية واحدة هي ديوان المحاسبة أو المراقبة وقد تقوم وزارة المالية في بعض الأحيان بمهمة الرقابة قبل الصرف. وقد لا تقتصر تلك الرقابة على الأجهزة الحكومية العادية وإنما تتعدها إلى المؤسسات العامة. ومن الواضح أن مثل هذه الرقابة حينما تمارسها أجهزة بعيدة في توجهها ومنهجها عن التغييرات التي تقتضيها عملية التنمية وحين تكون طبيعة الرقابة التي تمارسها أصلا ذات صفة

شكلية إجرائية معيقة فإن آثار ذلك على تنفيذ برامج ومشاريع التنمية هي آثار سلبية. ولا شك أن اتخاذ القرار يجب أن يكون دائما بيد الإداري المسؤول لا في يد المراقب الذي يهتم عادة بدقائق التفاصيل المالية أكثر من اهتمامه بجدوى تنفيذ المشروع أو تفادي التأخير في تنفيذه.

ولما كانت الميزانية المعتمدة قد حددت أصلا أوجه الإنفاق فإنه من غير الضروري فرض الرقابة المالية قبل الصرف، وإنما يجب التركيز على الرقابة المالية بعد الصرف، ذلك أن مثل هذه الرقابة لا تعيق تنفيذ المشروعات في الوقت الذي تتحقق فيه من حسن استخدام المال العام. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن الرقابة سواء ما كان منها قبل الصرف أو بعده ما زالت رقابة تتسم بالتفاصيل الشكلية وتستنفد جزءا كبيرا من الوقت والجهد في سبيل الإحاطة بتلك التفاصيل الشكلية، وقد تكون النتيجة في الغالب إهدارا للوقت والجهد لا يتكافأ مطلقا مع حجم الإساءة في استخدام المال العام، هذا فضلا عن أن هذه القيود الرقابية رغم تعقيداتها وتفصيلاتها كثيرا ما تفشل في اكتشاف الإساءة في استخدام المال العام والفساد الإداري المتفشي في الأجهزة الحكومية. و يبدو انطلاقا من بعض نظريات البيروقراطية أن كثرة القيود والتعقيدات الرقابية تفرض على الموظفين الحكوميين اكتساب مهارات أفضل تمكنهم من التغلب على تلك القيود والتعقيدات، ولذلك فكلما كثرت تلك القيود كلما زادت مهارة البيروقراطية في تجاوزها والتحايل عليها. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الموظفين الذين يقومون بمهمة الرقابة تعوزهم القدرة على ممارستها بطريقة فعالة ولهذا فإن قدراتهم تنسجم مع الطبيعة الشكلية والروتينية لهذه الرقابة. إن الرقابة المالية بهذه الصورة ليست ذات جدوى، وربما كانت منسجمة مع ظروف الندرة وقلة المهام التي تقوم بها الحكومة. ولذلك فإن الحاجة الماسة في هذه الدول وغيرها من الدول النامية هي الحاجة إلى الرقابة على الأداء، وحتى الآن لم يلق هذا النوع من الرقابة الاهتمام الكافي. ولا شك أن هذا النوع من الرقابة يتطلب مهارة وقدرة خاصة يندر أن توجد في الأجهزة الحكومية. والرقابة على الأداء مهمة لأنها تفيد كثيرا في إعداد الميزانية على أساس سليم، كما أنها معيار رقابي اكثر دقة وينسجم مع خطط وبرامج التنمية بحكم ارتباطه بالناتج والهدف المتحقق، كما أنه يفيد في التخطيط مباشرة

ويتفق مع المفاهيم الإدارية الحديثة ومن أبرزها الإدارة بالأهداف فضلا عن أنه يجعل الجهاز الحكومي ملتزما بمسؤوليته في تحقيق الأهداف وفي تنفيذ البرامج والمشروعات وفق الإطار الموضوع.

إن الإجراءات المالية والمحاسبية العقيمة التي ترتكز على التفاصيل الشكلية فضلا عن كونها لا تخدم هدف الرقابة الفعالة فإنها تقتل المبادأة وتعطل اتخاذ القرار، ورغم التغييرات المحيطة ورغم التوسع في الأنشطة والمهام التي تقوم بها الأجهزة والمؤسسات الحكومية فإن هذه الإجراءات المالية والمحاسبية لم تتغير كثيرا عن ذي قبل. ومع أن المؤسسات العامة يفترض فيها إلا تكون خاضعة لمثل هذه الإجراءات خصوصا في الحالات التي تكون فيها أنظمتها المالية والمحاسبية على نمط الأنظمة المالية والمحاسبية في الشركات الخاصة فإن المؤسسات العامة في عدد من دول المنطقة تخضع عادة لنفس أجهزة الرقابة المالية. كما أن اعتماد ميزانياتها يتم عادة بنفس الأسلوب الذي يتبع في اعتماد ميزانيات الأجهزة الحكومية.

خاتمه

إن مستقبل التنمية وإدارة التنمية في دول المنطقة رهن باقتناع قياداتها السياسية والإدارية بأهمية التنمية. وعلى هذه الدول أن تتبين من خلال تجربتها الماضية ومن استقراء ظروف المستقبل المصير المؤلم الذي قد تنتهي إليه إن لم تعد له العدة وتعد النظر في جميع حساباتها، وتهيئ لنفسها الأسباب التي تحفظ لحاضرها ومستقبلها العيش الرغد والحياة الكريمة، أما إن سارت على غير هدى ولا بصيرة فسيكون مثلها كمثل الذي استوقد نارا فلما أضاءت ما حوله ذهب الله بنورهم وتركهم في ظلمات لا يبصرون.

إن دول المنطقة قد حققت بعض الإنجازات المتفاوتة في تطلعها نحو التنمية غير أن هذه الإنجازات في أغلبها لا تمس جوهر التنمية ولا تحقق الدفعة التي تصل بالتنمية إلى غايتها، ومثل ذلك مشهد من المشاهد المتكررة في دول العالم الثالث.

وإذا كانت التنمية مطمحا تتطلع إليه كل الدول، ومطلبا تسعى إليه، فهو لهذه الدول يجمع إلى كونه مطمحا ومطلبا قضية وجود ومصير، ومسألة حياة أو موت، وإذا لم يكن هنالك إدراك للتنمية بهذا المعنى، وأهداف واضحة نابعة من ذلك الإدراك، وتخطيط سليم لاستخدام الموارد المادية والبشرية الاستخدام الأمثل وجهود متضافرة من كافة

القطاعات والمستويات والتزام سياسي حقيقي، ووعي مجتمعي ومشاركة فعلية منتجة من جميع فئات المجتمع ومؤسساته، فإن محاولات التنمية ستكون جهودا مبتورة متناثرة لن تصل إلى الغاية المرجوة، ولن يكون مستقبل التنمية في هذه الدول بأفضل من حاضرها.

إن مشكلة هذه الدول إنها تحررت من ربقة الحكم الأجنبي ولكنها ظلت محورا رئيسيا لأطماعه وضغوطه ونفوذه، وهي إن رضخت لذلك فستظل إرادتها مسلوبة لا تملك تحديد أهدافها، أو اتخاذ قراراتها بمعزل عنه. وحينئذ سيكون مستقبل التنمية مرهونا بإرادته لا بإرادتها. ويجب بادئ ذي بدء أن تملك هذه الدول إرادة التنمية وتسعى إلى خلق فعالية إدارة التنمية لتحقيق أهدافها، ويجب أن تتضافر جهود جميع هذه الدول وأن تتكامل في إطار موحد يتجاوز النظرة المحلية الضيقة، وأن تكون إرادة التنمية والتخطيط للتنمية ودعم إدارة التنمية وتنفيذ أهداف التنمية برنامجا مشتركا في هذه الدول. إن التعاون بين دول المنطقة لم يصل بعد إلى المستوى المطلوب ولم يتجاوز كثيرا مرحلة النوايا، وقضية التنمية في دول المنطقة في أمس الحاجة إلى ذلك التعاون، وإدارة التنمية في دول المنطقة في أمس الحاجة أيضا إلى ذلك التعاون، حتى يكون هناك مجال للأهداف المتناسقة والخطط المتناسقة والبرامج والمشاريع المتناسقة، وإذا كانت هناك بعض الأموال العريضة المعلقة على مجلس التعاون الخليجي فإنها ستظل آمالا معلقة ما لم تكن قضية التنمية هي القضية الأولى لهذا المجلس بكل أبعادها السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية والثقافية، وأن يكون هناك إيمان حقيقي بهذه القضية، وتصور واضح لمراميها وأهدافها، ودعم مستمر لإدارة التنمية في الوصول إلى تلك المرامي والأهداف.

إن المسار الصحيح للتنمية يقتضي الخروج على القوالب الشكلية التي تنظر إلى التنمية على أنها أطر معدة أو سلع مستوردة أو مصانع جاهزة، وهذا المسار الصحيح للتنمية يقتضي تبني مسالك معينة أوضحتها الدراسة بالتفصيل وموجزها فيما يلي:

أولا: الاهتمام بالإنسان:

والاهتمام بالإنسان ينبع من كونه وسيلة التنمية وغايتها وهذا الاهتمام يتمثل في إكسابه المعرفة والمهارة وتطوير قدرته على التفكير والتحليل

وإفساح المجال أمامه للإبداع والابتكار وتحمل المسؤولية والمشاركة في اتخاذ القرار، إن التنمية ليست سلعة تشترى بالمال، ولكنها إنتاج مستمر تشارك فيه كل فئات المجتمع ومؤسساته. ومضامين التنمية وواقعنا التنموي حلقات مفقودة في مناهجنا الدراسية وبرامجنا الإعلامية، فلا نكاد نتحسس من خلال مناهجنا المشكلة حتى نستعد للتصدي لها، وتكاد تضعنا برامجنا الإعلامية في مصاف أرقى الدول وأكثرها تقدما.

والإنسان الذي يعتبر غاية التنمية ووسيلتها ما يزال يعيش على هامش التنمية وهو لا يعي في أكثر الأحوال مسؤولياته في هذه القضية، ولا يكاد يعرف الأهداف الحقيقية لها، إن كانت هناك أهداف معروفة، ويمر من خلال المناهج الدراسية بكل الصور المشرقة عن ماضيه، و يكاد يكون حاضره صورة من صور الإعلام التي تضخم كل إنجاز إلى أضعاف حجمه الحقيقي، أما مستقبله فيكاد يكون نسيا منسينا. إن الإنسان في دول المنطقة وهو لا يزال يحاور برامج محو الأمية، تغشى فكره وسائل الإعلام عن أكبر جسر من نوعه في المنطقة، أو أكبر مصنع في الشرق الأوسط، أو أضخم ناقلة من نوعها في العالم، أو أرقى جامعة، أو مستشفى، أو مطار، أو ميناء يندر أن يجد له مثيل، ولا شك أن كل ذلك إنجاز ولكنه إنجاز يعتمد على الخبرة الأجنبية في تنفيذه وفي تشغيله وفي صيانته، ولا يكاد يكون للخبرة المحلية أي دور فيه، ولذا فليس من المنطقي أن يحتل المساحات الشاسعة من الجرائد، والمساحات الشاسعة من برامج الإذاعة والتليفزيون في كل يوم، وأن تبدو قضية التنمية وكأنها قضية محلولة، وإن الدولة قد وصلت إلى أقصى معارج الرقي والتقدم، وتبدو الدولة في نظر الإنسان الذي طمست بصيرته وسائل الإعلام، أنها من أعظم الدول تقدما.

ويمكن أن يكون الإعلام وسيلة فعالة في عرض مفاهيم الكفاية والإنتاجية وحب العمل وهي مفاهيم تتحد مع المعرفة المكتسبة عن طريق التعليم أو المهارة المكتسبة عن طريق التدريب لكي تكون القوة البشرية الفعالة، إن وسائل الإعلام يجب أن تتصدى لمعالجة العديد من المشاكل، وأن تعطي للإنسان الحقيقة التي يجب أن يدركها وأن تشعره بدوره ومسؤوليته في مسيرة التنمية، مهما كان مستواه الوظيفي، أو تأهيله العلمي، إن قضية التنمية تبدأ من هذه النقطة التي يعي الإنسان فيها مشكلته، ويعي دوره في

التصدي لتلك المشكلة.

ولهذا يجب أن يعطي الإنسان كل الأسباب التي تجعله يؤدي دوره على الوجه المطلوب وتفجر فيه الطاقات التي يمكن توجيهها لصالح التنمية، وتحرره من عقد الخوف والرهبة، حتى يتسنى له أن ينصرف إلى الإنتاج والإبداع والعمل الذي لا يعرف الكلل. وهنا نعود مرة أخرى إلى الحلقة المتصلة بكل جوانب التنمية وهي القيادة السياسية، ورغم أن القيادة السياسية ليست وحدها القادرة على تحقيق معجزة التنمية فإنها القادرة على تهيئة أسبابها، في توعية الإنسان وإشراكه في مسيرة التنمية وصنع قراراتها ومنحه كل مقومات المشاركة والقدرة على المشاركة، إلى خلق الوضوح في الرؤية لأبعاد التنمية والتبني الحقيقي لخطط التنمية، إلى بناء المؤسسات الكفيلة بتنفيذ تلك الخطط على الوجه المطلوب بأقصى كفاءة ممكنة ودون إهدار في الوقت والمال.

ثانيا: تحديد أهداف واضحة للتنمية تنطلق من المفهوم الشامل الذي يظل الإنسان محوره أيضا اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وسياسيا. والخروج من المأزق الذي يفرضه النمط التقليدي للتنمية الذي يجعل الثقل الغالب لها ثقلا اقتصاديا، وهو في نفس الوقت ينحرف بالثقل الاقتصادي إلى منطلقات مغلوطة تنظر إلى التنمية على أنها التغيير الهيكلي البنائي أو المصانع الجاهزة حتى ولو كانت مستوردة آلات وأفرادا. إن الإنسان يظل المحور الرئيسي للتصنيع ويظل المحور الرئيسي للخبرة التكنولوجية، ولهذا فإن إكسابه المعرفة والمهارة المناسبة وإعطاءه الفرصة للإبداع هو المسلك الرئيسي الذي يجب أن تتوجه إليه مؤسسات التعليم والتدريب وأجهزة الخدمة المدنية ويجب أن يرسخ ذلك المفهوم في أذهان القيادات الإدارية والسياسية.

ثالثا: إعادة النظر في أهداف التعليم والتدريب وبرامجهما ومؤسساتهما، والربط بين هذه الأهداف والبرامج والأهداف الكلية للتنمية، و يظل الإنسان أيضا محورا رئيسيا في هذا الربط، إن أهداف التعليم والتدريب وبرامجهما ومؤسساتهما لم تتغير بالقدر الذي تغيرت به معطيات التنمية وظروفها وتتوسع البرامج وتزداد المؤسسات ولكنها في الغالب تسير في واد يبعد عن الوادي الذي يجب أن تسلكه التنمية، و يقتضي ذلك تغييرا

جذريا في توجهات البرامج والمؤسسات، والتعليم والتدريب ليسا مجرد كسب مهارات أو قدرات ولكنهما إضافة إلى ذلك خلق الوعي، ومن خلال ذلك لا تتحقق التنمية الاقتصادية فحسب ولكن يمكن تحقيق التنمية الاجتماعية والإدارية والسياسية والثقافية. والتعليم والتدريب بصورتهما التقليدية لن يضيفا إلا رصيدا كميا وهذا الرصيد الكمي قد يزيد من الإنتاجية ولا يحقق للإنسان القدرة على الأداء، أو على التفكير أو المشاركة، فلو أمكن كسر هذا الطوق التقليدي من أجل إيجاد الإنسان المنتج والمفكر والواعي لكان ذلك تحقيقا للهدف الكبير الذي تسعى إليه التنمية وإدارة التنمية بحكم أن الإنسان هو غايتها ووسيلتها في آن واحد. غير أنه لكي يتحقق هذا الهدف يجب أن يصحب ذلك بناء للمؤسسات وترسيخ للنظام وتوفير للمناخ المحفز للأداء والمشاركة.

رابعا: تطوير أنظمة الخدمة المدنية والخروج أيضا من متاهة الازدواجية والتناقض بحيث تكون فعالة في تحقيق الهدف الجوهري وهو استقطاب الكفاءات وتنميتها وإيجاد المناخ الملائم لها والإبقاء عليها، ويظل الإنسان أيضا محورا رئيسيا في الخدمة المدنية، وإذا كانت الخدمة المدنية في هذه الدول وغيرها من الدول النامية تتحمل مسؤولية كبرى في عملية التنمية بحكم الدور الأكبر للحكومة فان الإنسان الذي يصنع القرار أو يشارك في صناعته على مستوى القيادة الإدارية يجب أن يكون مهيئا للقيام بذلك الدور معرفة وتدريبا.

خامسا: علاج الخلل في هيكل العمالة وذلك بتخطيط القوى العاملة وترشيد استخدامها وتدريب الكوادر المواطنة وإحلالها في الوظائف الاستراتيجية وحسن انتقاء العمالة الوافدة، وما لم تكن هناك مبادرة جدية مكثفة لعلاج هذه المشكلة فان آثارها ستمتد إلى المجتمع بأسره وتخلق من المشاكل ماله أبعاد اجتماعية وسياسية واقتصادية وثقافية وقد تقضي على هوية هذه الدول.

لقد طغى على ندوة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر 1980(5) الاعتقاد بأن القيادة السياسية هي العامل الحاسم في تحقيق التنمية أو إعاقتها وقد ينسجم ذلك مع بعض الآراء التي تعتبر القيادة السياسية مسؤولة عن العثرات في محاولات التنمية وان دورها سيظل هو الدور

المتحكم أصلا في مسار التنمية خلال العقود القادمة. وإذا كانت القيادة السياسية هي العامل الحاسم فإن ذلك لا يعني عدم وجود عوامل أخرى ذات تأثير إيجابي أو سلبي على التنمية، وإذا كان مقدار الوزن المعطى للعامل السياسي كبيرا بحكم هيمنته على بقية العوامل فإن ذلك المقدار يبقى اجتهادا لكن في كل الأحوال لا يمكن النظر إلى العامل السياسي باعتباره العامل الوحيد المؤثر في عملية التنمية.

إن منطلقات التنمية في دول المنطقة منطلقات في اغلبها عشوائية ومبتورة، وهي ترسخ يوما بعد يوم حلقات التبعية بدلا من خلق القدرة الإنتاجية الذاتية، واستئصال التخلف وتحقيق التنمية الشاملة، وإدارة التنمية تمارس أيضا دورا في اغلبه عشوائي وقاصر في تحقيق حتى ما ترمى إليه تلك المنطلقات، وهي لم تتمكن من بناء المقومات الداخلية الأساسية لوظائفها ولم تنهج على الأقل منهجا جادا في هذا السبيل. إن قضية التنمية بكل تعقيداتها ومنطلقاتها ووسائلها ليست ترفا فكريا في دول المنطقة، ولا تطلعا في غمرة التطلعات ولكنها المستقبل والمصير، أفلا تستحق التنمية بعد هذا أن تكون القلق والأرق والشغل الشاغل له لقيادة السياسية وكل القطاعات الأخرى في هذه المجتمعات؟ وهل أهمية إدارة التنمية إلا انبثاق من أهمية التنمية؟ وهل للإدارة في أي مجال أهمية اكبر من أهمية إدارة التنمية؟

الهوامش

المقدمة:

(1) أحمد رشيد-إدارة التنمية-المنشئ والمشكلات-مجلة العلوم الإدارية-العدد الثالث-ديسمبر 1968-
ص 107.

الفصل الأول:

(1) جمال البنا-التنمية ومشتقاتها-مجلة العمل العربية-عدد خاص عن المؤتمر الثاني لتنمية القوى العاملة في الصناعة-نوفمبر 1975 م-ص 177.

(2) انظر: W. W. Rostow, The Stages of Economic Growth, The Economic. 1959, History Review,. August, 1.L.Currie, The Objectives of Development, World Development Vol.6, No. 1978. 1968, G.Myrdal, The Asian Drama, New York, Panetheon

(3) خالد الحامض-استراتيجية التنمية الصناعية في الخليج العربي-ورقة مقدمة للندوة العلمية لدراسة ابعاد التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الخليج العربي-بغداد 1979- ص 1

(4) فضل الله علي فضل الله-إدارة التنمية-الإمارات-صوت الخليج-1981- 23.

(5) خالد الحامض-مرجع سابق ص 1

(6) lslam & Henaul. »From GNP to Basic Needs: A Critical Review of Development and Development Administration «. lnternational Review of . 253. Administrative Sciences. Nov. 3, 1979, p

(7) محمد صادق-التنمية في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وإدارة التنمية-دراسة مقدمة للاجتماع السنوي الثاني لندوة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط-البحرين 24- 26 ديسمبر 1980م. ص 13.

(8) فضل الله علي فضل الله-مرجع سابق-ص 116.

(9) هيثم الحوراني-مشاكل التنمية في المنطقة العربية-المجلة العربية للإدارة-أكتوبر 1980-ص 51.

(10) محمد العمادي-آفاق التنمية في الثمانينات-الحلقة النقاشية الثالثة حول آفاق التنمية العربية في الثمانينات-الكويت-المعهد العربي للتخطيط-يناير 1981- ص 195.

(11) G. Grant, Development Administration, Madison, The University of . 6. Wisconsin Press, 1979, P

(12) K.Kapp. Economic Development, National Planning and Public . 188. Administration, KyKLOS, XII, 1960, p)

(13) محمد صادق-التنمية في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وإدارة التنمية-مرجع سابق.

(14) خليل النقيب وزملاؤه-الإدارة التنموية للوطن العربي-معهد الإنماء العربي-1978- ص 21.

(15) ندوة التنمية-إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط-البحرين 24- 26 ديسمبر 1980.
(16) أسامة عبد الرحمن-دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط-مقدم إلى ندوة التنمية-الاجتماع السنوي الثاني-البحرين 24- 26 ديسمبر 1980.
(17) المرجع السابق.
(18) J. Finkle and R.Gable)eds.(. Political Development and Social Change . 230.New York: john (Wiley & Sons, lnc. (1966, P
(19) G. Grant, op. cit, p 3
(20) F. Riggs. The Contex of Development Administration in, Frontiers of Development Administration., ed. by F.Riggs Durham, Duke University.73.Press, 1970. p 73
(21) B. Schaffer, The Administrative Factor, London, Frank Cass & C. Ltd., P 241
(22) G. Montgomery. A Royal Invitation, Variations on Three Classic Themes in, Approaches to Development ed. by J. Montgomery & W.Siffin, NewYork, McGraw Hill, 1966, p259
(23) فضل الله علي فضل الله-مرجع سابق-ص 27- 28.
(24) Islam & Henault, op. cit, p 258
(25) محمد صادق-مرجع سابق-ص 4.
(26) خليل النقيب وزملاؤه-مرجع سابق-ص 19.
(27) أسامة عبد الرحمن-دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط-مرجع سابق.

الفصل الثاني:

(1) محمود عبد الفضيل-مشاكل وآفاق عملية التنمية في البلدان النفطية الريعية-ندوة المفاهيم والاستراتيجيات الجديدة في التنمية ومدى ملاءمتها للعالم العربي-المعهد العربي للتخطيط-الكويت-1979م ص 201
(2) علي عتيقة-النفط والتنمية العربية-منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول-الكويت 1978م-ص 8
(3) L. Dabasi-Schweng, The Influence of Economic Factors in, Public Administration in Developing Countries ed. by 20.M. Kreisberg, Washington, D.C., Brookings Institute, 1965, P20.
(4) محمد صادق-الإدارة ومستقبل التنمية العربية-المجلة العربية للإدارة-يونيه 1980-ص 17
(5) ندوة التنمية-مرجع سابق.
(6) عبد الله بن خميس (إعداد) بلادنا والزيت-النادي الأدبي بالرياض 1979م-ص 150
(7) المرجع السابق-ص 9
(8) المرجع السابق-ص 8، 9
(9) المملكة العربية السعودية-وزارة التخطيط-خطة التنمية الثالثة-مرجع سابق.
(10) ندوة التنمية-مرجع سابق

(11) ندوة التنمية-مرجع سابق.
(12) أسامه عبد الرحمن-دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط-مرجع سابق.
(13) ندوة التنمية-مرجع سابق.
(14) يوسف صايغ-استراتيجية التنمية في العالم العربي-مجلة دراسات عربية-مايو1980-ص 25
(15) ندوة التنمية-مرجع سابق.
(16) I. Swerdlow, Economics As Part of Development Administration in Development Administration ed. by. 105.I. Swerdlow, Syraouse, Syracause University Press, 1963, p105
(17) عامر الكبيسي-واقع الإدارة العامة في الوطن العربي وأثره على نظم التربية والتعليم فيها. المجلة العربية للإدارة-أكتوبر 1980م-ص 6
(18) A. Watcrson, Development Planing »Baltimore: The John Hopkins Press« 1965, P249
(19) فؤاد القاضي-نظم المعلومات واتخاذ القرارات في الدول العربية-مجلة الإدارة العامة يوليو 1980-ص 134.
(20) المرجع السابق-ص 133.
(21) وزارة التخطيط-خطة التنمية الثالثة-مرجع سابق-135.
(22) A. Waterson op. cit p150
(23) فؤاد القاضي-مرجع سابق-ص 135.
(24) A. Waterson op. cit, p340
(25) .Ibid, p3
(26) Ibid, p 106
(27) سيد نميري ومحمد ريحان-استراتيجية التنمية الصناعية في الوطن العربي-بحث غير منشور 1980-ص 17.
(28) المرجع السابق-ص 12
(29) محمد صادق-التنمية في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وإدارة التنمية-مرجع سابق-ص 13.
(30) محمود عبد الفضيل-مشاكل وآفاق عملية التنمية في البلدان النفطية الريعية-مرجع سابق.
(31) محمد صادق-التنمية في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وإدارة التنمية-مرجع سابق-ص 23.
(32) يوسف صايغ-الكلفة الاجتماعية للعائدات النفطية-ورقة مقدمة إلى مؤتمر الطاقة العربي الأول-أبو ظبي مارس 1979- ص 4.
(32) محمود عبد الفضيل-مشاكل وآفاق عملية التنمية في البلدان النفطية الريعية-مرجع سابق-ص 224.
(34) ندوة التنمية-مرجع سابق.
(35) محمد صادق-التنمية قي الأقطار العربية المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وإدارة التنمية-مرجع سابق-ص 24.
(36) خزعل الجاسم-التنمية الاقتصادية في دولة الإمارات-جامعة الإمارات العربية المتحدة ص 42.

(37) خالد الحامض-مرجع سابق-ص 4.
(38) محمد صادق-الإدارة ومستقبل التنمية العربية-مرجع سابق-ص 18.
(39) محمود سلامة ومحمد هشام خواجكية-مستقبل الصناعات البتروكيماوية في منطقة الخليج العربي-كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية-جامعة الكويت 1978- ص 5.
(40) يوسف صايغ-استراتيجية التنمية في العالم العربي-مرجع سابق-ص 24.
(41) كمال عسكر-بين التفاؤل والتشاؤم-دراسة مستقبلية لنمو الصناعة التحويلية وقضايا التلوث والتكنولوجيا في الوطن العربي-الحلقة النقاشية الثالثة حول آفاق التنمية العربية في الثمانينات-المعهد العربي للتخطيط-الكويت-1981- ص 562.
(42) سعد نصار-حول قضايا نقل وتطوير التكنولوجيا وعلاقتها بالتنمية في العالم العربي-أعمال حلقة نقاش حول قضايا التنمية والتخطيط-المعهد العربي للتخطيط-الكويت-1979- ص 7.
(43) ندوة التنمية-مرجع سابق.
(44) كمال عسكر-مرجع سابق-ص 565.
(45) المملكة العربية السعودية-خطة التنمية الثالثة-مرجع سابق-ص 108.

الفصل الثالث:

(1) A. N. U. Handbook of Public Administration, New
(2) عبد المنعم القيسوني-أهمية الإدارة السليمة من أجل التنمية-مجلة الإدارة-أكتوبر 1970- ص 17
(3) ندوة التنمية-مرجع سابق
(4), F. Riggs, Administration In Developing Countries Bostion Houghton Mifflin, 1964, P268
(5) محمد الرميحي-سوقات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مجتمعات الخليج العربي المعاصرة-كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع-الكويت 1977- ص 73- 74.
(6) G. Caiden, Administrative Reform, Chicago:Aldine 1969, p11
(7) محمد الرميحي-معوقات التنمية الاقتصادية والاجتماعية-مرجع سابق - ص 138
(8) Harold Laski, Encyclopedia of Social Sciences, Bureaucracy, Vol 111.
(9) محمد فهمي أحمد وآخرون-الجوانب السلبية للبيروقراطية في المملكة العربية السعودية-مركز البحوث-كلية العلوم الإدارية-جامعة الرياض-1400 هـ-ص 19.
(10) M. SadeK, Public Enterprises and Development in Bahrain, Kuwait, Qatar The United Arab Emirates and Saudi Arabia, Riviste Trimestrale Di Diritto Pubbico, Anno XXVIII-III 1978 p142.
(11) خزعل الجاسم-مرجع سابق-ص 55
(12) محمد صادق-التنمية في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وإدارة التنمية-مرجع سابق ص 24.
(13) عثمان الأحمد-تحديد احتياج الوحدات الإدارية في القطاع العام من القوى العاملة-ندوة أهمية الإدارة للتنمية في المملكة العربية السعودية-معهد الإدارة العامة 1978- ص 120.
(14) انظر: A. O. OTHMAN, Saudi Arabia: An Unprecedented Growth of Wealth with an Unparalleled Growth of Bureaucracy. International Review of Administrative Sciences, Vol. XLV 1979.

(15) قطر-إدارة شؤون الموظفين-التقرير السنوي لإدارة شؤون الموظفين 1400هـ.
(16) المملكة العربية السعودية-ديوان الخدمة المدنية-النشرة الإحصائية 1397هـ
(17) قطر-إدارة شؤون الموظفين-تقرير الإحصاء السنوي 1399هـ
(18) عثمان الأحمد-أسلوب وقواعد التوظيف في القطاع الحكومي وبعض المعوقات التي تحد من الاستفادة القصوى من القوى العاملة-ندوة تخطيط القوى العاملة-معهد الإدارة العامة الرياض-مايو 1980-ص 215
(19) قطر-إدارة شؤون الموظفين-التقرير النوي 1400هـ
(20) أسامة عبد الرحمن-دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط-مرجع سابق.
(21) زكي هاشم-تخطيط عملية تنمية المديريين-دراسة ميدانية في الجهاز الحكومي بدولة الكويت-مجلة دراسات الخليج-يوليه 1980-ص 62
(22) ضاري عبد الله العثمان-دور ديوان الموظفين في تطوير نظم وسياسات الأفراد في القطاع الحكومي-ندوة الإدارة العليا نحو أداء أفضل للإدارة الكويتية-23- 25 مايو 1981م المعهد العربي للتخطيط-الكويت 1981م-ص 24.
(23) عامر الكبيسي-النظرة الأيكولوجية لنظم الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة-مجلة الإدارة العامة-مارس 1979- ص 36- 37.
(24) تم إجراء مقابلات مع بعض المسؤولين عن أجهزة الخدمة المدنية وعدد من الأجهزة ذات العلاقة بالتنمية في دول المنطقة.
(25) المملكة العربية السعودية-وزارة التخطيط-خطة التنمية الثالثة-مرجع سابق.
(26) المرجع السابق.
(27) عبد المجيد السيد عبد المجيد-تقرير عن المشاكل الإدارية بجهاز حكومة دولة الإمارات - 1980 م.
(28) إبلي سالم وعدنان إسكندر-تقرير وتوصيات حول برنامج الإصلاح الإداري.-دولة قطر يونيو 1976.
(29) المؤتمر العلمي السنوي الأول عن التنمية الإدارية في الوطن العربي-المنظمة العربية للعلوم الإدارية-الرياض-16- 19 ديسمبر 1978.
(30) محمد الطويل-التنمية الإداري وتطور تطبيقاتها في المملكة العربية السعودية-دراسات ميدانية مقدمة للمؤتمر السنوي الأول للعلوم الإداري حول التنمية الإداري في الوطن العربي-الرياض-ديسمبر 1978- ص 23.
(31)-خليل النقيب وزملاؤه-مرجع سابق-ص 99
(32) ندوة التنمية-مرجع سابق.
(33) N. U. Strengthening Public Administration and Finance 3.For Development in the 1980's, New York, 1978,
(34) Islam and Henault, op. cit.
(35) محمد صادق-الإدارة ومستقبل التنمية العربية-مرجع سابق-ص 21
(36) N. U. Strengthening Public Administration and Finance For Development, op Cit, p2
(37) A. waterson, Cit op

(38) محمد صادق-الإدارة ومستقبل التنمية العربية-مرجع سابق-ص 22
(39) أحمد رشيد-إدارة التنمية والتنمية الإدارية-جده-دار الشروق-ص 16
(40) F. I. Springer, Emperical Theory and Development . Administration, Public Administration .Review, Nov-De. 1976, p637
(41) ندوة التنمية-مرجع سابق.

الفصل الرابع:

(1) ندوة التنمية-مرجع سابق
(2) أسامة عبد الرحمن-دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط-مرجع سابق
(3) عامر الكبيسي-الإدارة العامة. والتنمية في قطر خلال عقدين-بحث غير منشور 1980 ص 55
(4) المملكة العربية السعودية-خطة التنمية الثالثة-مرجع سابق
(5) على الكواري-دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية-عالم المعرفة-ا لكويت 198.
(6) Hanson, Public Enterprise and Economic . 1960 .DevelopmentLondon Routledge Kegaa Paul Ltd
(7) النظر: علي الكواري-دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية-مرجع سابق.
(8) N. U. Organization Management and Supervision of Public . 1974, Enterprises in developing Countries, New York
(9) انظر نفس المرجع.
(10) أسامة عبد الرحمن-تجربة المملكة العربية السعودية مع المؤسسات العامة-مجلة كلية العلوم الإدارية-الرياض-المجلد السادس 1978م-ص 14.
(11) ندوة التنمية-كفاءة الأداء في المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط-أبو ظبي-ديسمبر 1979م.

الفصل الخامس:

(1) أسامة عبد الرحمن-دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط-مرجع سابق.
(2) ظريف بطرس-التنمية الإدارية في الوطن العربي-التقرير العام السنوي الأول للعلوم الإدارية-المنظمة العربية للعلوم الإدارية-ديسمبر 1978- ص 10.
(3) The World Bank. World Development Report 1980. p39
(4) Ibid., P37
(5) مختار حمزة-الجوانب الاجتماعية السلوكية للتنمية الشاملة-مجلة الاقتصاد والإدارة العدد الثالث-جامعة الملك عبد العزيز-جدة-رجب 1396هـ-ص 1540
(6) J. Birks and C. Sinclair. International migration and , Development in Arab Region, lnternational 'Labor Office . 13.Geneva, 1980, p
(7) ندوة التنمية-مرجع سابق
(8) المملكة العربية السعودية-وزارة التخطيط-خطة التنمية الثالثة-مرجع سابق.

(9) يوسف صايغ-مرجع سابق-ص 23

(10) عامر الكبيسي-واقع الإدارة العامة في الوطن العربي-المجلة العربية للإدارة-أكتوبر 1980-ص 10

(11) ندوة التنمية-مرجع سابق.

(12) N. U. Survey of Changes and Trends in Public Administration . and Finance for Development 1975. New York 1978. P29

(13) احمد فؤاد شريف-أساليب تنمية المستويات العليا من موارد القوة العاملة-المعهد القومي للإدارة العليا-القاهرة 1963- ص 7

(14) أمين عز الدين-السياسات التدريبية في الدول العربية التي تعاني قصورا في القوة العاملة-مجلة العمل العربية 1977- ص 80-81

(15) دارم البصام-العلاقة بين التعليم والتنمية في البلدان العربية في الثمانينات-الحلقة الثقافية الثالثة حول آفاق التنمية العربية في الثمانينات-المعهد العربي للتخطيط-الكويت 1981- ص 115

(16) عبد الغنى النوري-تخطيط التعليم وعلاقته بالقوى العاملة في قطر-ورقة غير منشورة.

(17) عبد الهادي العوضي-حول قضايا نقل وتطوير التقنية وعلاقتها بالقيم والتغير الاجتماعي في العالم العربي-أعمال حلقة نقاش حول قضايا التنمية والتخطيط-المعهد العربي للتخطيط-الكويت 1979م-ص 17.

(18) انظر بحوث ندوة تخطيط القوى العاملة-معهد الإدارة العامة-الرياض-مايو 1980

(19) انظر نفس المرجع السابق.

(20) حسن الإبراهيم-الجامعات في العالم العربي كمؤسسات عامة علمية تعليمية عالية غير تجارية. ورقة مقدمة إلى اللقاء السنوي الأول لندوة التنمية حول كفاءة الأداء في المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط-أبو ظبي-ديسمبر 1979

(21) ندوة التنمية-مرجع سابق.

(22) جليل العريض-حول الجامعات في البلاد العربية-ورقة غير منشورة-بدون تاريخ

(23) معهد الإدارة العامة-ندوة أهمية الإدارة للتنمية-الرياض-مارس 1978م.

(24) 25. Grant, op.cit, p

(25) جليل العريض-مرجع سابق

(26) ندوة التنمية-مرجع سابق.

(27) أسامة عبد الرحمن-دراسة تحليليه أوليه لنتائج الاستقصاء حول إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط-مرجع سابق.

(28) ندوة التنمية-مرجع سابق.

(29) معهد الإدارة العامة-بحوث ندوة تخطيط القوى العاملة المنعقدة من 18- 21 جمادي الثانية 1400هـ-الرياض-ص 232

(30) انظر: معهد الإدارة العامة-ندوة أهمية الإدارة للتنمية-مرجع سابق

(31) ندوة التنمية-مرجع سابق.

(32) محمد الطويل-التنمية الإدارية تطور تطبيقاتها في المملكة العربية السعودية-مرجع سابق-ص 540

(33) P. I. Schockiey and C. Staley. Women In Management, 3.Training Program, Public Personnel Management. Vol.9 No

(34) محمد الرميحي-مرجع سابق-ص 45

(35) ندوة التنمية-مرجع سابق

(36) معهد الإدارة-ندوة أهمية الإدارة للتنمية-مرجع سابق

(37) المنظمة العربية للعلوم الإدارية-المؤتمر العربي الأول للتدريب الإداري-تونس فبراير 1976م.

(38) المملكة العربية السعودية-وزارة التخطيط-خطة التنمية الثالثة-مرجع سابق.

(39) أمين عز الدين-مرجع سابق-ص 84

(40) عبد الهادي العوضي ومحمد رشاد الحملاوى-بعض عوامل خلل هيكل العمالة في الجهاز الحكومي-ندوة الإدارة الكويتية وتحديات المستقبل-1- 4 يونيه. 1980-المعهد العربي للتخطيط-الكويت-ص 53

(41) هنري عزام-المرأة العربية والعمل-ورقة مقدمة إلى ندوة المرأة ودورها في حركة الوحدة العربية-مركز دراسات الوحدة العربية-بيروت-سبتمبر 1981- ص8

(42) ندوة التنمية-مرجع سابق.

(43) معهد الإدارة العامة-ندوة تخطيط القوى العاملة-مرجع سابق-ص 163

(44) عامر الكبيسي-النظرة الأيكولوجيه لنظم الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة مرجع سابق-52.

(45) International Labor Force. Manpower Assessment and 18.Planning Projects in the Arab Region, ILOGeneva, 1979, p18.

(46) عامر الكبيسي-النظرة الأيكولوجية لنظم الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة-مرجع سابق-ص 12.

(47) زكى هاشم-تخطيط القوى العاملة في المشروعات الصناعية بدولة الكويت-جامعة الكويت 1980-ص 63 و95.

(48) المعهد العربي للتخطيط-ندوة تنمية الموارد البشرية الخليج العربي-البحرين 15- 18 فبراير1975.

(49) أسامة عبد الرحمن-دراسة تحليلية لنتائج الاستقصاء حول إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط-مرجع سابق.

(50) سليم كامل درولين (ترجمة) هجرة الأيدي العاملة في اتجاه الدول النفطية الشرق أوسطية-جامعة الملك عبد العزيز 98/ 1399هـ-ص 2.

(51) هيثم الحوراني-مشاكل التنمية في المنطقة العربية-مرجع سابق-ص

(52) J Birks & C. Sincmir, Op. Cit p.II.

(53) ندوة التنمية-مرجع سابق.

(54) احمد فؤاد شريف-مرجع سابق-ص 9.

(55) علي الكواري-مرجع سابق-ص 93.

(56) مي الدفتري-مشكلة العمالة في الكويت وقطر-مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية يوليه 1980-ص 68.

(57) عثمان الأحمد-ندوة أهمية الإدارة للتنمية-مرجع سابق-ص 120.

(58) نفس المرجع السابق.

(59) المملكة العربية السعودية-خطة التنمية الثالثة-مرجع سابق.

الفصل السادس:

(1) عبد الحميد براهيمي-أبعاد الاندماج الاقتصادي العربي واحتمالات المستقبل. مركز دراسات الوحدة العربية-أبريل 1980-ص 353.

(2) المرجع السابق ص 367.

(3) رياض الشيخ-خصائص نظام الميزانية العامة لدولة الكويت-الجمعية الاقتصادية الكويتية-1973- ص 45.

(4) المرجع السابق-ص 43.

خاتمة:

(1) ندوة التنمية-مرجع سابق.

المراجع

أولا: مراجع عربية مختارة

1- أحمد رشيد، إدارة التنمية-المنشىء والمشكلات، مجلة العلوم الإدارية، السنة 10، العدد 3، ديسمبر 1968م.

2- أحمد رشيد، إدارة التنمية والتنمية الإدارية، دار الشروق، جدة، 1979م.

3- أسامة عبد الرحمن، تجربة المملكة العربية السعودية مع المؤسسات العامة، مجلة كلية العلوم الإدارية، المجلد السادس، الرياض، 1978م.

4- دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط، دراسة مقدمة إلى ندوة التنمية، الاجتماع السنوي الثاني، البحرين 24- 26 ديسمبر 1980م.

5- أحمد فؤاد شريف، أساليب تنمية المستويات العليا من موارد القوى العاملة، المعهد القومي للإدارة العليا، القاهرة، 1963م.

6- ، تجارب جديدة في التنمية الإدارية، المعهد القومي للإدارة العليا، القاهرة، 1966م.

7- الإمارات العربية المتحدة، وزارة التخطيط، الإدارة المركزية للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، 1980م.

8- الإصلاح العربية المتحدة، وزارة التخطيط، الملامح الرئيسية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في دولة الإصلاح العربية المتحدة 77- 1979، فبراير 1979م.

9- الإصلاح العربية المتحدة، تطور المالية العامة لدولة الإصلاح العربية المتحدة 72- 1979، مارس 1979م.

10- أمين عز الدين، السياسات التدريبية في الدول العربية التي تعاني قصورا في القوة العاملة، مجلة العمل العربية، 1977.

11- إيلي سالم وإسكندر عدنان، تقرير وتوصيات حول برنامج الإدارية الإدارة، دولة قطر، 1976م.

12- البحرين، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، إدارة العمل، قسم تخطيط القوى العاملة، إحصاءات القوى العاملة، 1981.

13- البحرين، وزارة التربية والتعليم، إدارة التخطيط التربوي، مراقبة الإحصاء، إحصاءات التعليم للعام الدراسي 1978- 1979.

14- برهان غليون، تطور الاقتصاد الوطني في البلدان المتخلفة، دراسات عربية، السنة 2، العدد 12، أكتوبر 1966.

15- جمال إلينا، التنمية ومشتقاتها، مجلة العمل العربية، عدد خاص، المؤتمر الثاني لتنمية القوى العاملة في الصناعة، نوفمبر 1975.

16- جليل العريض، حول الجامعات في البلاد العربية، بحث غير منشور، بدون تاريخ.

17- جورج قرم-التنمية المفقودة، دار الطليعة، بيروت 1981.

18- جيوستينو تريفز، التنظيم الحكومي للتنمية الاقتصادية، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة،

السنة 4، العدد 2، ديسمبر 1962، (مترجم).
19- حسن الإبراهيم، الجامعات في العالم العربي كمؤسسات عامة علمية تعليمية عالية غير تجارية، اللقاء السنوي الأول لندوة التنمية حول كفاءة الأداء في المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، أبو ظبي، ديسمبر 1979.
20- حسن البشير الطيب، دور معاهد الإدارة في التنمية الإدارية، المجلة العربية للإدارة، السنة الخامسة، العدد الثالث، أكتوبر 1981.
21- حسن صعب، الإنمائية الحديثة، أيدلوجية جديدة، حوار، السنة 3، العدد 3، مارس-أبريل 1965.
22- خالد الحامض، استراتيجية التنمية الصناعية في الخليج العربي، الندوة العلمية لدراسة أبعاد التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الخليج العربي، بغداد، 1979.
23- خالد الشاعر، منطلقات التخطيط الاقتصادي، دار الطليعة، بيروت، 1972.
24- خزعل الجاسم، التنمية الاقتصادية في دولة الإمارات، جامعة الإمارات العربية، الإمارات، بدون تاريخ.
25- خليل النقيب، البيروقراطية والإنماء، دراسة عن الإدارة العامة في لبنان، معهد الإنماء العربي، بيروت، 1976.
26- خليل النقيب، وحسن الحلبي، الإدارة التنموية للوطن العربي،مدخل عام، معهد الإنماء العربي، بيروت،1970.
27- دارم البصام، العلاقة بين التعليم والتنمية في البلدان العربية في الثمانينات، الحلقة النقاشية الثالثة، حول آفاق التنمية العربية في الثمانينات، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1981.
28- ونالد روبنسون، تنمية العالم الثالث، تجربة العقد السابع من القرن العشرين، ترجمة عبد الحميد حسن، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، 1973.
29- رياض الشيخ، خصائص نظام الميزانية العامة لدولة الكويت، الجمعية الاقتصادية الكويتية، الكويت، 1973.
30- زكي هاشم، تخطيط القوى العاملة في المشروعات الصناعية بدولة الكويت، جامعة الكويت، 1980.
31- سعد الدين إبراهيم، نحو نظرية سوسيولوجية للتنمية في العالم الثالث، دراسات عربية، السنة 13، العدد 8- 9، يونيه-يوليه 1977.
32- سعد نصار، حول قضايا نقل وتطوير التكنولوجيا وعلاقاتها بالتنمية في العالم العربي، أعمال نقاش حول قضايا التنمية والتخطيط، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1979.
33- سيد نميري، ومحمد ريحان، استراتيجية التنمية الصناعية في الوطن العربي، ورقة غير منشورة 1980.
34- صبحي محرم (ترجمة)، تدعيم الإدارة العامة والمالية العامة من أجل التنمية في الثمانينات، قضايا ومداخل، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1980.
35- ضاري عبد الله العثمان، دور ديوان الموظفين في تطوير نظم وسياسات الأفراد في القطاع الحكومي، ندوة الإدارة العليا نحو أداء أفضل للإدارة الكويتية 23- 25 مايو 1981، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1981.
36- ظريف بطرس، التنمية الإدارية في الوطن العربي، التقرير العام، المؤتمر السنوي الأول للعلوم

الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ديسمبر 1978.
37- عامر الكبيسي، النظرة الأيكولوجية لنظم الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة الإدارة العامة، الرياض مارس
38- عامر الكبيسي، الإدارة العامة والتنمية في قطر خلال عقدين، ورقة غير منشورة، 1980.
39- ، واقع الإدارة العامة في الوطن العربي وأثره على نظم التربية والتعليم فيها، المجلة العربية للإدارة، أكتوبر 1980.
40- عبد الباري دره، دور العلوم السلوكية في التنمية الإدارية في الوطن العربي، المجلة العربية للإدارة، يونيه 1980، ص 59- 68.
41- عبد الحميد براهيمي، أبعاد الاندماج الاقتصادي العربي واحتمالات المستقبل، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت،1980.
42- عبد الحميد محمد القاضي، مقدمة في التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1979.
43- عبد الغني النوري، تخطيط التعليم وعلاقته بالقوى العاملة في قطر، بحث غير منشور، بدون تاريخ.
44- عبد الله بن خميس، (إعداد)، بلادنا والزيت، النادي الأدبي، ا لرياض، 1979.
45- عبد المجيد السيد عبد المجيد، تقرير عن المشاكل الإدارية بجهاز حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات، 1980.
46- عبد المنعم القيسوني، أهمية الإدارة السليمة من أجل التنمية، مجلة الإدارة، أكتوبر 1970.
47- عبد الهادي العوضي، حول قضايا نقل وتطوير التقنية وعلاقتها بالقيم والتغير الاجتماعي في العالم العربي، أعمال حلقة نقاش حول قضايا التنمية والتخطيط، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1979.
48- عبد الهادي العوضي، ومحمد رشاد الحملاوي، بعض عوامل خلل هيكل العمالة في الجهاز الحكومي، ندوة الإدارة الكويتية وتحديات المستقبل، 1- 4 يونيه 1980، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1980.
49- عثمان الأحمد، تحديد احتياج الوحدات الإدارية في القطاع العام من القوى العاملة، ندوة أهمية الإدارة للتنمية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض 1978.
50- ، أسلوب وقواعد التوظيف في القطاع الحكومي وبعض المعوقات التي تحد من الاستفادة القصوى من القوى العاملة، ندوة تخطيط القوى العاملة، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1980.
51- علي خليفة الكواري، صناعة النفط في الخليج العربي: من اهتمامات الماضي إلى تحديات الحاضر، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد 17، يناير 1979.
52- علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، مدخل إلى دراسة كفاءة أداء المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، عالم المعرفة، الكويت، 1981.
53- علي خليفة الكواري، ماهية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وجهة نظر حول التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، بحث غير منشور، 1981.
54- علي عتيقة، النفط والتنمية العربية، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، الكويت، 1978.
55- غازي عبيد مدني، الهيكل القطاعي والتنسيق بين خطط التنمية، دراسة مقارنة عن المملكة

العربية السعودية ودول الخليج العربي، وزارة التخطيط، الرياض، بحث غير منشور، 1978.
56- فتح الله الخطيب، وأحمد رشيد، الجوانب الإدارية للمشكلات الإنمائية في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد الثاني، 1980.
57- فؤاد القاضي، نظم المعلومات واتخاذ القرارات في الدول العربية، مجلة الإدارة العامة، الرياض يوليو 1980, 58- قطر، وزارة التربية والتعليم، نشرة الإحصاء السنوية، العام الدراسي 99/ 1400هـ.
59- قطر، إدارة شؤون الموظفين، التقرير السنوي لإدارة شؤون الموظفين، 1400.
60- قطر، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 1980، «يوليو 1981».
61- قطر، إدارة شؤون الموظفين، التقرير الإحصائي السنوي الكويت، وزارة التخطي، استراتيجية التنمية الصناعية بدولة الكويت، ديسمبر 1977.
63- كمال عسكر، بين التفاؤل والتشاؤم، دراسة مستقبلية لنمو الصناعات التحويلية وقضايا التلوث والتكنولوجيا في الوطن العربي، الحلقة النقاشية الثالثة حول آفاق التنمية العربية في الثمانينات، المعهد العربي للتخطيط، الكويت 1981.
64- محمد الأمين فارس، تنقل الأيدي العاملة بين الدول العربية، واقعه وآفاقه، مجلة العمل العربية، يوليو 1978.
65- محمود حسن يسن، جوانب من مشاكل إدارة التنمية، المعهد القومي للإدارة العليا، القاهرة، 1969.
66- محمد زكي شافعي، التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، بيروت، 1970.
67- محمد الرميحي، معوقات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مجتمعات الخليج العربي المعاصرة، كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، الكويت، 1977.
68- محمد الرميحي، البعد الاجتماعي في المشكلة الإدارية «التجربة الكويتية» ندوة الإدارة العليا، نحو أداء أفضل للإدارة الكويتية، 23- 25 مايو 1981، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1981.
69- محمد صادق، الإدارة ومستقبل التنمية العربية، المجلة العربية للإدارة، يونيو 1980.
70- ، التنمية في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وإدارة التنمية، دراسة مقدمة للاجتماع السنوي الثاني لندوة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، البحرين، 24- 26 ديسمبر 1980.
71- إدارة التنمية وطموحات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي عام 2000، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة 1973.
72- محمد الطويل، التنمية الإدارية وتطور تطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسات ميدانية مقدمة للمؤتمر السنوي الأول للعلوم الإدارية حول التنمية الإدارية في الوطن العربي، الرياض، ديسمبر 1978.
73- ، دور الإدارة العامة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، المجلة العربية للإدارة، يونيو 1980.
74- محمد العمادي، آفاق التنمية في الثمانينات، الحلقة النقاشية الثالثة حول آفاق التنمية في الثمانينات، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، يناير 1981.
75- محمد مبارك حجير، تمويل التنمية الاقتصادية، القاهرة، 1964.
76- محمود سلامة، ومحمد هشام خواجكية، مستقبل الصناعات البتروكيماوية في منطقة الخليج العربي، كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة الكويت، الكويت

1978.

77- محمود عبد الفضيل، مشاكل وآفاق عملية التنمية في البلدان النفطية الريعية، ندوة المفاهيم والاستراتيجيات الجديدة في التنمية وملاءمتها للعالم العربي، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1979.

78- مختار حمزة، الجوانب الاجتماعية والسلوكية للتنمية الشاملة، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، العدد الثالث، رجب 1396.

79- مدني عبد القادر علاقي، تنمية القوى البشرية، دار الشعب، القاهرة، 1976.

80-المعهد العربي للتخطيط، ندوه تنمية الموارد البشرية في الخليج العربي، البحرين 15- 18 فبراير1975.

81- معهد الإدارة العامة، ندوة تخطيط القوى العاملة، الرياض، مايو 1980.

82- ندوة التنمية، كفاءة الأداء في المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، أبو ظبي، ديسمبر 1979.

83- المؤتمر العربي الأول لتدريب الإداري، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، تونس، فبراير 1976.

84- المعهد العربي للتخطيط ومنظمة العمل الدولية، ندوة السكان والعمالة والهجرة في دول الخليج العربي، الكويت، 16- 18 ديسمبر1978.

85- المملكة العربية السعودية، ديوان الخدمة المدنية، النشرة الإحصائية، 1397هـ.

86- المملكة العربية السعودية، وزارة التخطيط، خطة التنمية الثالثة، 1400 هـ.

87- المؤتمر العلمي السنوي الأول عن التنمية الإدارية في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الرياض، 16- 19 ديسمبر 1978.

88- مي الدفتري، مشكلة العمالة في الكويت وقطر، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية يوليو 1980.

89- ناجي البصام، إدارة التنمية وأجهزة التخطيط في الوطن العربي، مجلة العلوم الإدارية العدد الثاني، 1977.

90-نجيب عيسى، نموذج التنمية في الخليج والتكامل الاقتصادي العربي، معهد الإنماء العربي بيروت، 1976.

91- نوال معروف، التنمية الإدارية في الكويت، المجلة العربية للإدارة، العددان الأول والثاني 1981.

92- هنري عزام، المرأة العربية والعمل، ورقة مقدمة إلى ندوة المرأة ودورها في حركة الوحدة العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، سبتمبر 1981.

93- يوسف خلوصي، مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، القاهرة، 1972.

94- يوسف عبدالله صايغ، شكل التحديث وجوهره في المجتمع النامي، حوار، السنة 4- 5 العدد 16 , 1، سبتمبر، ديسمبر1966.

95- ، استراتيجية التنمية في العالم العربي، مجلة دراسات عربية، مايو 1980.

96- ، الكلفة الاجتماعية للعائدات النفطية، بحث مقدم إلى مؤتمر الطاقة العربي الأول، أبو ظبي، مارس 1979.

ثانيا مراجع أجنبية مختارة

1. Al-Kubaisy, Amer K., Theory and Practice of Administrative Development in New Nations with Reference to the Case of Iraq, Austin, UTA., 1971.

2. Al-Kuwari, Mi, Oil Revenues in the Gulf Emirates, Durham, University of Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, 1978.

3. Blase, W., Institution Building: A Source Book, Buverly Hills, Sage Publications, 1973.

4. Braibanti, Ralph, (eds.), Tradition, Values and Socio-Economic Development, Durham, Duke University Press, 1962.

5. Braibanti, R., Administrative Development, Durham, Duke University Press, 1969.

6. Braibanti, R. (Cd.) Frontiers of Development Administration, Durham, Duke University Press, 1970.

7. Buckanon, N.S. & Ellis u.S. Approaches to Economic Development, New York, the Twentieth Century Fund, 1955.

8. Caiden, Gerald E., Administrative Reform, Chicago, Aldine Publishing Company, 1969.

9. Cairon Cross, A.K. Factors in Economic Development, Mien, Unwin, Ltd. 1972.

10. Casadio, G.P., The Economic Challenge of the Arabs, Saxon House Studies, England, 1976.

11. Colmn, G. and Geiger, T, Country Programming As a Guide to Development, Development of Emerging Countries, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1962.

12. 12. Currie, L., The Objectives of Development, World Development, Vol.6, No.1, 1978.

13. El-Rashidi, F., Human Aspects of Development. Brussles, International Institute of Administrative Sciences, 1971.

14. Esman, M. Institution Building in National Development,International Development Review, Dec, 1962.

15. Finkle, J. and Gable, R. (eds.)., Political Development and Social Change, New York, John Wiley & Sons, Inc. 1966.

16. Grant, G., Development Administration, Madison, The University of Wisconsin Press, 1979.

17. HalloweD, John H., (ed.), Development For What! Durham, Duke University press, 1964.

18. Hanson, A. H., Planning and Politicians, London, Routledge and Kegan Paul, 1969.

19. Hanson, A., Public Enterprise and Economic Development, London: Routledge & Kegan Paul Ltd. 1960.

20. Harbison, F. & Mayers, Charles., Education, Manpower and Economic Growth, New York, Harcourt, Brace, 1950.

21. Harbison, F.H., Human Resources as the Wealth of Nations, Oxford University press, 1973.

22. Heady, F., Personnel Administration in the Middle East, Public Personnel Review, Jan, 1959.

23. Heager, Geral A., The Politics of Underdevelopment, New York, St. Martins Press, 1974.

24. Heaphey, James J. (ed.) Special Dimensions of Development Administration, Durham, Duke Umverstiy Press, 1971.

25. Higgins, B., Economic Development, Principles, Problems & Politics, London, Consiable & Co., Ltd. 1956.

26. Hirschman, A., The Strategy of Economic Development, New Have, Yale University Press, 1972.

27. Hoyle, A,. The Role of the Civil Service in Development Planning, Journal of Administration Overseas, 1972.

28. Islam & Renault. From GNP to Basic Needs: A Critical Review of Development and Development Administration, International Review of Administrative Sciences, No.3, 1979.

29. Kapp. K., Economic Development, National Planning and Public Administration, Kyllos, Vol. XII, 1960.

30. Kramer, F. (ed.), Contemporary Approaches to Public Budgeting, Cambridge, Mass, Winthrop Publishers, Inc. 1979.

31. Kreisberg, M. (ed.). Public Administration in Developing Countries, Washington, D.C., Brookings Institute, 1965.

32. Lane, Frederick S. (ed.) Current Issues in Public Administration, New York, St. Martins press, 1978.

33. La Palombara, Joseph, (ed.). Bureaucracy and Political Development,Princeton, University Press, 1963.

34. Lerner, Daniel, et, al, The Passing of Traditional Society, New York, Free Press of Glencoe, mc, 1958.

35. Lewis, W.A., Principles of Economic Planning London, George Allen & Unwin 1949.

36. Lewis, W.A., The Theory of Economic Growth, London, George Allen & Unwin, 1960.

37. McLeish, John, The Theory of Social Change, Four Views Considered. New York, Schocker Rooks Inc. 1969.

38. Meier, G.M., Leading Issues in Economic Development, Oxford, 1970.

39. Meier, R., Development Planning, New York, McGraw Hill, 1965.

40. Montgomery, J. and Siffin, W. (eds.) Approaches to Development, New York, McGraw Hills, 1966.

41. Myrdal, G., The Asian Drama, New York, Pantheon, 1968.

42. Othman, Osama A., Saudi Arabia: An Unprecedented Growth of Wealth with an Unparalleled Growth of Bureaucracy, International Review of Administrative Sciences No.3, 1979.

43. Pye, Lucian W., The Political Context of National Development, in Irving Swerdlow. ed., Development Administration: Concepts and Problems, Syracuse, Syracuse University Press, 1963.

44. Riggs, F. W., Administration in Developing Countries; Boston, Houghton Miffin Co., 1964.

45. Riggs, F.W., (ed.), Frontiers of Development Administration., Durham, Duke University Press, 1972.

46. Robinson, R.G. (ed.), Development in Third World: The Experience of the 1960's. Cambridge, U.P.1971.

47. Rostow, W.W., The Stages of Economic Growth, The Economic History Review, August, 1959.

48. Rostow, W.W., The Process of Economic Growth, New York, W.W. Norton & Co., Inc., 1952.

49. Sadik, M., Development Planning in Saudi Arabia: Promise and Performance, Unpublished Paper, March 1978.

50. Sadik Mohammed, Enterprises and Development in Rahrain, Kuwait, Qatar, The United Arab Emirates and Saudi Arabia. Rivista Trimestrale Di Dirrito Pubblico, Anno XXVH-N-1- 1978.

51. Schaffer, B. The Administrative Factor, London, Frank Gass & C. Ltd.

52. Schockley, P. and Staley, C, Women in Management Training Program, Public Personnel Management, Vol. 9, No. 3, 1980.

53. Schick, A., The Road to PPS: The Stages of Budget Reform. Public Administration Review, 1966.

54. Sears, D., The Meaning of Development, in the Political Economy of Development ed. by N. Uphoff and W, Illichman, Berkely: The University of California Press, 1972.

55. Sharma, Sudesh K. (ed.), Dynamics of Development, An International Perspective, Vol. 1- General Political and Administration, Delhi, Concept Publishing Company, 1978.

56. Sharma, K., Development Planning and Development Administration, International Review of Administrative Sciences, No.2, 1967.

57. Sherbing, N.A. and Tessler, M.A. Arab Oil: Impact on Arab Countries and Global Implications, New York, Pracger Publishers, 1976.

58. Staley, E., The Future of Underdeveloped Countries New York, Harper & Bros., 1954.

59. Starling, Grover, Managing the Public Sector, Homcwood, Illinois, The Dorsey Press, 1977.

60. Swerdlow I. (Cd.) Development Administration, Syracuse, Syracuse University Press, 1963.

61. U.N., A Handbook of Public Administration, New York, 1961.

62. U.N., Strengthening Public Administration and Finance for Development in the 1980s: Issues and Approaches New York, 1978.

63. Waterston, A., Development Planning, Baltimore, the John Hopkins Press, 1965.

64. Weidner, E.W., Technical Assistance in Public Administration Overseas: The Case for Development Administration, Danwile Ill Interstate Printers and Publishers, Inc. 1964.

65. The World Bank, World Development Report, 1980, Washington, D.C. Aug. 1980.

المؤلف في سطور:

د. أسامة عبد الرحمن

* ولد الدكتور أسامة عبد الرحمن في المدينة المنورة عام 1942م.

* حصل على البكالوريوس من كلية التجارة بجامعة الملك سعود بالرياض عام 1963م.

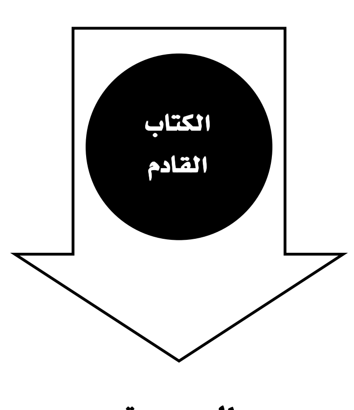
* تلقى تعليمه العالي في الولايات المتحدة الأمريكية فحصل على شهادة الماجستير في الإدارة من جامعة منيسونا عام 1966م، ثم حصل على شهادة الدكتوراه في الإدارة العامة من الجامعة الأميركية بواشنطن في مطلع عام 1970م.

* تدرج في السلك الأكاديمي فحصل على درجة أستاذ.

* له بحوث ودراسات منشورة في مجلات عربية وأجنبية متخصصة.

* مارس بعض المهام الإدارية داخل الجامعة رئيسا لقسم الإدارة، ثم وكيلا لكلية التجارة التي سميت فيما بعد باسم«كلية العلوم الإدارية». ثم عين عميدا لها. ثم أصبح عميدا لكلية الدراسات العليا.

يعمل حاليا مستشارا غير متفرغ في وزارة التعليم العالي.



الوجودية

تأليف

جان ماكوري